Common Ground:

The Case for Interprovincial Cooperation in Western Canada

A Building the New West Project Report

Robert Roach
Senior Policy Analyst

January 2003

CanadaWest FOUNDATION

104-06964/

BUILDING THE NEW WEST

This report is part of the Canada West Foundation's Building the New West Project, a multi-year research and public consultation initiative focused on the strategic positioning of western Canada within the global economy.

Five key priorities emerged from an extensive research and consultation process and provide a framework for the Building the New West Project:

- the West must create the tools to attract, retain and build HUMAN CAPITAL;
- the West must continue ECONOMIC DIVERSIFICATION;
- the West must strengthen its TRANSPORTATION INFRASTRUCTURE;
- the West must promote the global competitiveness of its MAJOR CITIES; and
- the West must develop new ways of facilitating REGIONAL COORDINATION.

To learn more about the BNW Project, please visit the Canada West Foundation website (www.cwf.ca).

This report was written by Canada West Foundation Senior Policy Analyst Robert Roach. Special thanks are extended to Canada West Foundation Intern Lisa Fox for research assistance. The opinions expressed in this document are the author's only and are not necessarily held in full or in part by the Canada West Foundation's donors, subscribers, advisors, or Board. Funding for this report was provided by the Kahanoff Foundation and the Government of Canada (Privy Council Office and Western Diversification).

The Canada West Foundation *Interprovincial Cooperation Project Advisory Committee* is comprised of Brent Cotter, Government of Saskatchewan; Dr. John Courtney, University of Saskatchewan; Jim Eldridge, Government of Manitoba; Don Haney, Government of British Columbia; Dr. Peter Meekison, University of Alberta; Brant Popp, Government of Canada; and Bruce Tait, Government of Alberta. Members of the *Advisory Committee* have provided valuable input into the *Interprovincial Cooperation Project*, but are not responsible for, nor necessarily in agreement with, the opinions expressed in this document.

Permission to use or reproduce this report is granted for personal or classroom use, without fee and without formal request. Copies may not be made or distributed for profit or commercial advantage.

© 2003 Canada West Foundation

ISBN 1-894825-07-1

1. INTRODUCTION

"Additional opportunities will come forward by creating linkages in the West. Much of what we have to do in the years ahead involves cooperation among the provinces."

– Former Premier of Manitoba Gary Filmon, Western Builders Roundtable, April 2001

Cooperation among the provinces that comprise the Canadian West has been a topic of discussion for decades. The reason for this is straightforward: practical lessons from daily life teach us that cooperation is a good idea and that it often pays to work together. The four western provinces are not homogenous, but they are tied together in various ways and they all stand to benefit by increasing the degree to which they cooperate with one another.

Unlike the relatively large number of people concentrated in Ontario or Quebec, westerners are dispersed among four separate provincial units. This has advantages (e.g., the development of provincial policies that take into account unique circumstances and a greater degree of policy experimentation) and disadvantages (e.g., barriers to growth created by a splintered regional economy). One way to overcome the disadvantages and maximize the advantages of a region divided into four political jurisdictions is through public policy cooperation. Missed opportunities on this front are too costly given fiscal imperatives such as rising health care costs and a global economy marked by intense competition ready and willing to snatch opportunities away from western Canadians.

This message was independently and spontaneously repeated at a series of Canada West Foundation consultations about the future of western Canada.[1] The message was clear and emphatic across the West: as a physically large but sparsely populated region divided into four provincial units, westerners must find ways to work together if they hope to compete in a global environment and ensure their prosperity over the long-term. The West cannot afford to squander the opportunities that come with cooperation in a world where other regions – the West's domestic and foreign competitors – are vying for the same markets and the same pool of human capital.

Common Ground: The Case for Interprovincial Cooperation in the West articulates reasons why the four western provinces (British Columbia, Alberta, Saskatchewan, and Manitoba) should move beyond provincial approaches to public policy development and delivery and adopt – at least in some areas – a pan-western approach.[2] Interprovincial cooperation is broadly defined here as any

1. The Canada West Foundation hosted five consultative events in April and May 2001. The Western Builders Roundtable brought together over 60 community leaders to discuss regional aspirations and policy goals. The event, held in Calgary and chaired by Peter Lougheed (former Premier of Alberta), featured Allan Blakeney (former Premier of Saskatchewan), Gary Filmon (former Premier of Manitoba), Michael Harcourt (former Premier of BC) and Preston Manning (former Leader of the Official Opposition). Four provincial consultations were subsequently held in Edmonton, Saskatoon, Vancouver and Winnipeg. The provincial consultations brought together over 250 community leaders from across the four western provinces. Participants were asked to look ahead to 2020 and think through the requirements for regional prosperity in a turbulent global environment.

2. The northern territories are not included on the grounds that they form a distinct region; cooperation among the four western provinces and the three northern territories is a separate topic that is best addressed elsewhere. This is complicated to some degree by the fact the territories participate in the annual Western Premiers' Conference. Despite this, there are enough differences between the North and the West to treat cooperation between them as *inter*-regional rather than *intra*-regional.

form of cooperative behaviour among provincial governments or their agencies, including everything from information sharing and coordination of tourism marketing to harmonized trucking regulations and the creation of western Canadian centres of excellence in medicine. Interprovincial public policy cooperation in the West is a relatively common phenomenon with deep roots in a broad range of policy areas (see Fox and Roach 2003). *Common Ground: The Case for Interprovincial Cooperation in the West* outlines the reasons for this cooperation and, by so doing, provides a general case for increasing interprovincial cooperation in the region. The pursuit of cooperation does not, however, negate the value of healthy interprovincial competition and policy experimentation. Policy homogeneity is not the objective, nor is formal political unification. The goal, rather, is to capitalize on shared interests by moving beyond "silo" thinking and realizing the potential benefits associated with cooperation among existing provincial units.

2. THE WEST AS A PRACTICAL POLICY REGION

> "It is important to be aware of the West as a whole - not just of our own provinces."
>
> – Former Premier of Alberta Peter Lougheed, Western Builders Roundtable, April 2001

Discussion of interprovincial cooperation in the West requires at least a passing nod to the somewhat fuzzy, but nonetheless useful, notion of "region."[3] Most observers of western Canadian politics would agree that the West is a region in at least some sense – even if this regional status is based on little more than the fact that people often lump the four western provinces together. There is, however, a great deal of disagreement about whether or not the West is a region in a more demanding sense than "the four provinces west of Ontario." Although there are good reasons to see the West as a meaningful regional entity, there are equally good reasons to focus on factors that divide it into smaller units.

A lack of regional institutions that cross provincial borders means that provincial governments tend to be the focal points of territorial interests in Canada. There is no Premier of the West and no western Canadian regional government with powers outlined in the Constitution and legitimized by years of use. The West, moreover, does not have an annual budget to pay for public works and programs. As a result, there is a distinct lack of vested *western* Canadian interests. Provinces, of course, have all of these things, and years of province-building have established them as complex political and administrative units with deep roots, significant power, and a vast array of interests dependent upon them:

> ...since 1867 Canadians have been engaged not only in state-building but in province-building as well. The existence of separate provincial governments automatically elicits a more intense pattern of communications and associational activity within provincial boundaries than across them. (Black and Cairns 1977, 43)

3. There is general agreement in the literature that a region is a roughly contiguous geographic space tied together in some way (e.g., by common cultural traits, political arrangements, or economic linkages). The division of Canada into provincial units created ten regions defined by provincial borders and the powers of provincial governments. (The three territories also form three distinct "political" regions in this sense.) Additional linkages must be found in order to weave the provinces and territories into larger regional groupings such as the West, Atlantic Canada, or the North.

It is important, therefore, to recognize that provincial governments and provincial boundaries are here to stay; formal amalgamation of the four western provinces into a single unit is not a viable option. The durability of provincial divisions means that solutions to common challenges and the exploitation of regional efficiencies must be accomplished through *interprovincial cooperation.*

The case for interprovincial cooperation among the western provinces does not require the West to pre-exist as a region; the West does not have to live up to an abstract standard of what constitutes a "real" region for cooperation among its constituent parts to make sense.[4] Proving that the West is a region is not the goal nor is it a prerequisite of cooperation. The case for cooperation in the West is based on an account of the reasons for, and the *practical* benefits of, public policy cooperation among the four western provinces. The western provinces should (and often do) *choose* to act as a region because it is beneficial to do so. In this way, developing and implementing coordinated public policy initiatives rooted in the similarities among the four western provinces and designed to take advantage of interprovincial synergies creates a western region based on practical public policy action.

The case for regional cooperation does not deny the existence of differences within the West. Nonetheless, it does presuppose that there is enough common ground among the western provinces to grease the wheels of cooperation and provide a basis for coordinated public policy action. Hence, arguments about what ties the West together remain relevant.

3. ADVANTAGES OF REGIONAL COOPERATION

"We are a small region of less than ten million people. We cannot afford to split the West into more than one economy."

– Former Premier of Saskatchewan Allan Blakeney, Western Builders Roundtable, April 2001

Generally speaking, the advantages of regional cooperation – whether at the international level among sovereign states, at the sub-national level among provincial or state governments, or at the local level among municipalities – are assumed to be obvious and, therefore, receive very little attention in the literature on regional cooperation. Authors tend to give a passing nod to increased military security or general economic benefits, and then move on to detailed discussions of forms of cooperation, the mechanics of institutional development, and barriers to successful cooperation. Nonetheless, it is possible to identify three broad categories of advantages associated with regional cooperation: 1) strength in numbers/united response to external threats; 2) economic benefits of regional free trade; and 3) rational public policy.

Strength in Numbers/United Response to External Threats

Banding together into regional blocs is a standard means of enhancing military power, increasing political clout, and fending off external economic threats.[5] International treaties designed to increase the military security of a group of nation-states (e.g., the

4. It is also important to recognize that western Canada is only one of many possible regional configurations and that the western provinces are, or may become, involved in other regional arrangements (e.g., with American states).

5. Regional cooperation as a response to globalization is a common theme in the literature on international regions. As Breslin and Higgott argue, "Initial understandings of regionalism saw it as a defensive mechanism to reduce dependence on the international economy. The new regionalism takes a more offensive response to the global economy. It is a way of securing greater competitive access to global markets under conditions of globalisation, not a way of securing regional autarky. The defensive-offensive attitude towards regionalism should not be seen as mutually exclusive. The defensive legacies of the earlier phase remain" (2000, 339).

North Atlantic Treaty Organization) and free trade zones such as the European Union (EU) are classic examples of regional arrangements based on the premise that there is strength in numbers. Regional cooperation is seen as a practical response to external threats such as military intimidation or economic competition. Proponents of European cooperation, for example, believe that the individual countries of Europe stand a better chance of competing with large economies if they work together as a relatively integrated unit: "The single market offers European businesses a larger pool of consumers and allows the creation of word-leading corporations to compete with the Americans and the Japanese" (McCormick 1999, 19).[6] Regional cooperation is also used to increase political influence within a country or at the international level among nation-states.

The evolution of the General Agreement on Tariffs and Trade and the development of the World Trade Organization notwithstanding, barriers to a truly open global economy have meant that countries have sought to create workable economic zones based on regional synergies – zones that extend the benefits of free trade to members of the region while limiting the access of non-members (Reardon *et al.* 2002, 91). As sub-state regions and countries jockey for position in the global economy, being part of a regional bloc is a significant economic advantage. As the Western Governors' Association argued in 1988,

> the benefits of regional cooperation in export trade include: "cost reductions and economies from consolidation of efforts, increased impact from a more massive presence of the states when operating in combination, increasingly knowledgeable state officers as a result of pooling of experience; greater and more rational global coverage at little extra cost; and an effective presence for Western interests in Washington and overseas." (Chi 1996, 60)

Although the military aspect of the strength in numbers concept does not apply to interprovincial cooperation, the economic component provides a rationale for the removal of provincial policies that balkanize regional economies and hamstring economic growth. Similarly, cooperation can be used to increase the political clout of a region and, in turn, the likelihood that it will achieve its objectives in political negotiations. As McCormick argues about the European Union, "There is greater chance of building global power and influence when the member states act in concert rather than individually" (1999, 19).

Economic Benefits of Regional Free Trade

The need for relatively small or vulnerable economies to work together to compete with larger or better positioned economies points to the central role played by economic theory in the argument for regional cooperation. Working together enables a region to take advantage of economic principles such as comparative advantage and economies of scale and, by so doing, improve its overall economic performance and its ability to compete with external rivals:

> In addition to the benefits of a more efficient economy, economic cooperation provides consumer benefits. These arise from two sources: access to products that are not available in one province at lower prices than would be charged in a protected market; tax benefits from lower costs in the provision of government services. (Parsons 1993, 4)

6. Similarly, "For many developing countries and/or newly industrialising countries the main objective of regionalism is to recapture collective autonomy in relation to the EU and the United States and to begin to organise a collective response to the Japanese challenge" (Boas 2000, 417).

The latter benefit points to the fact that the same economic principles that make the case for policies that facilitate a more open regional economy can be applied to the development and delivery of government programs. This concept is discussed in more detail below.

Rational Public Policy

Because the economic principles of economies of scale and comparative advantage also apply to the provision of government services, regional cooperation also has the potential to generate better public services at lower cost.

Economies of Scale and Specialization

Pooling expertise and resources saves money by reducing duplication and expanding the market for public services. Regional cooperation offers the scale of production necessary to compete with bigger players, but takes place on a small enough scale that is still manageable on a practical level. As Parsons argues, many "public services can be produced at lower average costs when they are produced in higher volumes" (1993, 2). Combining efforts, moreover, makes it easier to do some things that would be impossible or impractical for one province to undertake alone because of a lack of a critical mass of resources or population.

Basing policy decisions on a regional population also allows for a greater degree of specialization. By focusing on a smaller number of services and "trading" these with regional partners, governments can provide their citizens with higher quality services and save money at the same time through the efficiency gains associated with specialization. Opportunities to create "centres of excellence" in the policy areas of education and health care abound. Indeed, as the costs of providing public health care continue to skyrocket, the cost savings promised by regional cooperation should not be ignored.

Harmonization

Harmonization across policy areas such as trucking, securities, power generation, licensing, standards, accreditation, labeling, international marketing, and government procurement saves money, reduces confusion both within a region and among external investors, and increases economic performance. This, in turn, expands the tax base and helps sustain public services such as health care and education.

Spillover Effects

Regional policy cooperation also allows governments to address public policy issues that are unavoidably regional in nature – i.e., issues that spill over political borders such as water management, preservation of the environment, and transportation. Without regional cooperation, effective public policy in areas that cross borders is not possible.

4. WHY A REGIONAL APPROACH AS OPPOSED TO A PAN-CANADIAN ONE?

> "It is vital for the future of Canada, if we wish it to have a future, to make a practical reality of the distinction between unity and uniformity, between unity and centralization. ... [Canada] has never been uniform and never can be, for the regional variation which place and tradition both foster are by no means restricted to differences between those who speak English and those who speak French. ...such a large area can only be effectively administered when the greater share of administration and therefore of authority is left in the regions."
>
> – George Woodcock, "The Sweet Gift of Governing Oneself, or True Versus False Federalism," 1977

It is relatively easy to make the case why the four western provinces should combine their efforts rather than each go their own way. "Every province for itself" is simply not an effective strategy in an intensely competitive continental and global environment marked by much larger competitors able to flex significantly more demographic, economic, and political muscle. The western provinces are too small and too vulnerable to ignore the benefits of working together in the name of provincial individualism. At the same time, sub-state regions (e.g., the Catalonia region around Barcelona in Spain) and nation-states (e.g., the European Union) around the world are taking advantage of cooperation and, by so doing, creating even more pressure for a jurisdictionally divided region like western Canada to find ways to overcome the barriers to efficient political and economic performance.

In addition, many public policy challenges are not confined within provincial borders but spill over into neighbouring jurisdictions. Transportation, interprovincial trade, and environmental management are but three examples of policy areas that span provincial borders and require interprovincial cooperation if they are to be effectively addressed. This begs the question, why should we focus on provincial cooperation in western Canada rather than pan-Canadian provincial cooperation? If cooperation pays dividends, why not go all the way and work together as a country? The answer is twofold. First, we should in many instances attempt to work together as a country with all ten provinces and three territories on board. Regional cooperation in the West does not preclude other cooperative efforts (bi-lateral, pan-Canadian, or otherwise). In this regard, regional efforts may be seen as a starting point or testing ground for eventual pan-Canadian interprovincial cooperation initiatives.

Second, it is important to recognize that pan-Canadian cooperation is often unlikely or unmanageable because of the size and diversity of the Canadian federation. It can be difficult enough to find the common ground needed to get the four western provinces to coalesce around an issue, let alone all ten provinces and three territories. The western provinces are too far away and too different from other parts of the country for pan-Canadian forums to be effective *in all instances*. In an article about the institutional weaknesses of the Annual Premiers' Conference, André Dufour notes that "if Saskatchewan wants to discuss subsidies to grain farmers, Nova Scotia plans to talk about fishing quotas" (2002). Dufour's observation highlights the barriers to pan-Canadian cooperation created by competing interests and priorities. It is simply easier to manage cooperation among the four western provinces than among ten provinces and three territories spread out across the full width and breadth of the Canadian landmass.

Hence, the dictum that strong regions make for a strong Canada. This assertion is based in part on the fact that Canada's relatively small population is scattered across the second largest country in the world and, in turn, must rely on regional mechanisms to ensure that its various parts function effectively and are not dominated by the more populous and traditionally powerful central regions of Ontario and Quebec. Again, this does not mean that the provinces, territories and the federal government should not seek ways to work together as a nation; it means that, in some cases, regional solutions are either more practical given the diversity of the country or more appropriate because the issues are regional in nature. (The same holds true in those cases where issues are uniquely provincial or local in nature.)

If regional cooperation is a good idea but is stymied by a lack of regional institutions, why not turn to the federal government and use it to develop regional policies? Given that its mandate is not confined within provincial borders, might not Ottawa provide the mechanisms for interprovincial cooperation? Might not the federal government handle those cases and instances where provincial responsibilities spill across provincial boundaries or provincial inertia needs to be overcome? The short answer is no. There are a number of areas of importance to provincial prosperity where the federal government is largely inactive. These would include transportation (which Ottawa has largely vacated to markets), educational programming (as opposed to post-secondary research), health service delivery (as opposed to the principles of the Canada Health Act and federal financial transfers), economic development, and regional marketing.

Would it not still be possible to rely on the federal government to fill in the regional public policy cracks, to address issues that transcend the territorial and/or jurisdictional boundaries of the provinces? Is there not a logic to relying on the federal government to handle trans-boundary effects and regional coordination? There are, in fact, a number of reasons for concluding that federal action would be an inadequate substitute for interprovincial cooperation, although it may well provide an important complement to such cooperation:

- Federal departments tend to be organized along functional rather than territorial lines, and in this sense are poorly equipped to handle horizontal policy coordination.
- A potential reliance on federal mechanisms for policy coordination rests on provincial governments having confidence in the capacity of federal governments to reflect and engage regional interests. Such confidence tends to be in short supply in the West.
- A reliance on the federal government would likely result in greater federal intrusions into provincial areas of legislative competence. This in turn would run against the grain of federalism.

In short, there are policy fields in which provincial governments are the primary actors and the key determinants of successful policy cooperation. As David Cameron argues,

> One of the more powerful means of strengthening provincial governments would be a greater commitment of resources – by the provinces themselves – to mechanisms of interprovincial collaboration and cooperation. This may deprive some

> provincial leaders of a very handy central scapegoat to blame for their own unwillingness or inability to respond to public demands, but it could also provide a useful alternative to the presumption that only a central government can respond to problems or demands which extend beyond the boundaries of a single province. (1977, 43)

The federal government still has a large regional coordination role to play in areas of federal jurisdiction, areas of overlapping jurisdiction, and as a potential facilitator of interprovincial cooperation. In regard to the latter role, federal bodies with regional mandates such as Western Diversification and the Atlantic Canada Opportunities Agency may be able to act as brokers of interprovincial cooperation in the West and Atlantic Canada.

5. THE CASE FOR WESTERN CANADIAN COOPERATION

> "... as functional responsibilities grow in number and expand in scope, the financial, technical, and manpower resources required for adequate performance need to be pooled across political boundaries."
>
> – J. E. Hodgetts, "Regional Interests and Policy in a Federal Structure," 1966

In addition to the general advantages of regional cooperation, there are four interrelated reasons for cooperation among the four western provinces (as opposed to pan-Canadian cooperation or a more narrow focus on individual western provinces).

Not Too Big, Not Too Small – The Goldilocks Principle[7]

Mobilizing all ten provinces and three territories – with or without the involvement of the federal government – is often (though not always) unmanageable. The number of players and the diversity of interests at the table mean that national negotiations are often slow, extremely complex, and peppered with policy landmines and other barriers to successful cooperation. The advantages of cooperation are often unattainable because of the practical limitations of negotiating pan-Canadian arrangements. In addition, lumping the western provinces in with the rest of the country could be counterproductive as western issues and needs are overshadowed by the concerns of other regions. Simply put, pan-Canadian cooperation is "too big."

There are, of course, some cases where the federal government can play an effective role in bringing the provinces and territories together and *facilitate* the development and administration of pan-Canadian policies in areas of provincial jurisdiction. This approach is limited by the fact the federal government is not always able or willing to take on this role (there may be provincial resistance or the federal government may be trying to reduce its role in certain policy domains). In addition, the federal government may lack the regional awareness to develop a program that meets the needs of the West as effectively as one generated from within the region.

It is tempting to argue at this juncture that the 15 member states of the European Union face even greater barriers to cooperation,

7 Katzenstein uses the story of Goldilocks to illustrate the role of regions in international affairs: "Because they often mediate between national and global effects, regional effects, as in the story of Goldilocks, are neither too hot, nor too cold, but just right" (2000, 353).

but have managed to overcome them and take advantage of the benefits of working together. Given this, why can't Canada's component parts do the same? There are four general responses to this line of reasoning.

First, Canada's provinces and territories, unlike the countries of Europe, do not have a history of bloody wars among them to act as an impetus for cooperation. Canada has the luxury of allowing certain internal divisions to remain active without the fear that they will lead to military action. Second, because Canada is a single country, it already had many of the things the EU was created to achieve (e.g., a common currency and relatively open internal borders). Third, even though there is a lot more that could be done, it is a mistake to see Canada's provinces and territories as divided as the members of the EU once were and to some degree still are. There is a great deal of common ground in Canada and a large number of cooperative arrangements that should not be ignored (see Fox and Roach 2003). Fourth, despite these successes, Canadians should take the European example to heart and challenge ourselves to overcome our internal differences, find ways to cooperate and, thereby, make the Canadian federation function as efficiently as possible. Nonetheless, a pan-Canadian approach is not always needed, not always best for the West or Canada, and not always possible. A pan-Canadian approach, moreover, may not be the best place to start given that a great deal can be learned by beginning on a regional level and building from there.

If pan-Canadian cooperation in many cases is "too big," retreating to a purely provincial approach in all instances is "too small." The advantages of interprovincial cooperation remain a laudable goal. Hence, rising above provincial borders and engaging in regional policy cooperation has the potential for being "just right." A regional approach is able to avoid (or at least mitigate) some of the pitfalls of pan-Canadian negotiations. It is also able to focus on issues of particular importance to the western provinces as a group and utilize regional common ground as a basis for cooperative action. A regional approach yields the advantages of cooperation without the hazards and barriers to success associated with pan-Canadian policy action.

Spillover Effects in the West

A second reason for regional cooperation in the West is the simple fact that the four western provinces are neighbours and, in turn, are tied to one another in a variety of unavoidable ways. The Goldilocks principle indicates why it is often a mistake to see Canada as a single policy neighbourhood and why it is better in many instances to focus on smaller and more manageable regional units such as western Canada.[8]

We are left, then, with the idea of the four western provinces as a workable policy neighbourhood. The need to address policy issues that literally spill over provincial borders means that there are numerous policy areas where cooperation is an obvious and desirable option. The management of rivers that cross provincial borders is an example, as is the maintenance of an efficient regional transportation system. Again, it is a matter of degree rather than an either-or situation. Ontario, Quebec, and Atlantic Canada have, for example, an interest in Vancouver's port system, just not to the same degree that farmers in Saskatchewan do.

8. Similarly, the sheer size of Ontario's population combined with a history and economy that significantly set it apart from the western provinces suggest that adding it to the western neighbourhood because it shares a border with Manitoba does not make sense. Nonetheless, because the West is only one of many real and potential regional groupings, there are many instances where Manitoba and Ontario – or some other combination of provinces and American states – do, or should, seek to cooperate

Western Canadian Common Ground

One of the reasons pan-Canadian cooperation is not always the best bet for the western provinces is the fact that there are a large number of policy issues that loom large in the West but sit at or near the bottom of the agenda in the rest of the country. This does not mean that the various regions of the country are indifferent to one another's concerns.[9] The point is that the diverse nature of the Canadian federation means that some needs and objectives have a regional dimension that make them *more* important to the provinces of one region than to those in other parts of the country. This, in turn, provides a basis for regional interprovincial policy cooperation.

Some key areas of common ground in the West (in addition to issues that have spillover effects) include dependency on natural resource industries and agriculture, well-established regional business and trade linkages, longstanding dissatisfaction with the position of the western provinces in the federation (western alienation), high concentrations of Aboriginal peoples, strong linkages to states in the western US, and significant familial and social connections due to the tendency of westerners to move within the region. These and other common features provide fertile soil in which to grow stronger forms of regional public policy cooperation.

Economic Common Ground

The economic benefits of interprovincial cooperation in the West are well-documented in a study conducted for the Canada West Foundation in 1993 by Dr. Graham Parsons entitled *A Western Economic Cooperation Agenda: Strengthening the Economic Union Within Western Canada*. The basic premise of the report is that there are natural economic linkages within western Canada that should drive the allocation of economic resources in the region, but that these linkages are often severed by the division of the region into four provinces. As a result, there is – despite efforts to create a more open pan-Canadian economic union through the national Agreement on Internal Trade – an array of public policy barriers in place that hinder economic efficiency and growth.

In this regard, there is room for greater coordination of provincial government regulations and for a more concerted effort to remove the remaining barriers to the free movement of goods, services, labour, and capital in the West. Unlike international free trade zones, however, the development of a more coordinated western economic and policy space should not seek to exclude other parts of the country. On the contrary, western Canadian successes in this area should be used to jump start the quest for a more open national economy.

The Small Size of the Western Provinces

The population and economy of each of the four western provinces are relatively small. Even the largest western province (BC) has a smaller population than the Toronto census metropolitan area. As a result, the individual western provinces do not have the population base to achieve critical mass or an economy of scale in some areas. In a national, continental, and global environment in which the individual western provinces are small players, it makes sense to work together as a region of over nine million people and 32% of the national economy rather than as four separate units (see Figure 1).

9. A province or region may share the concerns of another province or region, even if it is not clearly a common issue, for a variety of reasons including supporting the other region on principle or for strategic reasons. The contingencies of federal-provincial negotiations, for example, sometimes lead to deals where one province or region supports the position of another province or region and vice versa as a means of increasing their bargaining power.

Figure 1: Strength in Numbers

	BC	AB	SK	MB	The West	Canada
2001 Population	4,101,600	3,059,100	1,017,100	1,149,100	9,307,500	31,110,600
2001 Labour Force	2,103,500	1,710,700	501,500	587,100	4,902,800	16,246,300
2001 GDP (billions $)	130.9	151.3	33.3	34.7	350.2	1,092.2
Area (km²)	944,735	661,848	651,036	647,797	2,905,416	9,984,670

As long as it is difficult for businesses, investors, and individual Canadians to operate as if western Canada is a single economy relatively free of barriers to logical economic decisions, the West's ability to maintain its economic prosperity is compromised. In addition, interprovincial cooperation in the West reduces costs and increases the quality of some public programs by accessing the economic efficiencies associated with a larger population base.

A united front also increases the region's political clout. This principle has not been lost on the West's political leaders. The development of common western positions on federal-provincial issues is a longstanding means of exerting collective force on the federal government that is greater than the sum of its individual provincial parts.[10] The rationale is straightforward: a common regional front simultaneously increases political power and legitimacy, and prevents other governments from attempting a "divide and conquer" approach. As a result, regional cooperation in the area of federal-provincial negotiations has become a mainstay of intergovernmental relations in the West and tends to dominate formal mechanisms of cooperation: "the most important function performed by the Western Premiers' Conference has been that of providing a mechanism and forum for coordinating the western provinces' interactions with the federal government" (Elton 1988, 352). Arguably, this preoccupation with federal-provincial issues among both politicians and analysts has come at the expense of efforts to increase cooperation within the region in areas of provincial jurisdiction. At the same time, it provides a valuable basis upon which to increase regional cooperation in other areas.

Similarly, as provinces increase their role in international economic affairs (e.g., in trade disputes, marketing of investment opportunities, attracting skilled labour, and agreements with sub-national units in other countries), the ability to call on the strength in numbers created by interprovincial cooperation will boost the region's bargaining power.

Moreover, because Canada is divided into provinces of different sizes with different resources and interests, maintaining balance within the federation requires the smaller provinces to work together. Ontario's economy, for example, is much larger than any one western provincial economy.[11] As a result, it does not *need* cooperation as much as the provinces of the West and Atlantic Canada. Just as members of the European Union use cooperation to address the challenges posed by larger economies, the

10. This rationale has also played a key role in intergovernmental relations in Atlantic Canada. One of the benefits sought from cooperation outlined in the *2001-2002 Annual Report of the Council of Atlantic Premiers* is "greater influence over external forces and players that affect our provinces, particularly the federal government" (1).

11. "With over one-third of Canada's population and with roughly 40 percent of the nation's gross domestic product (GDP), Ontario occupies a position in the Canadian federation that has no equivalent in any other advanced federal system" (Courchene and Telmer 1998, 1).

western provinces should adopt a coordinated response to Ontario's dominant economic position within the federation and transformation into a "region state" (see Courchene and Telmer 1998). The goal is not to undermine Ontario, but to ensure that the western provinces are able to compete with it and not get left behind in the quest for economic growth in the North American and global economies.

By coordinating their efforts, the western provinces can help western Canadians take full advantage of the opportunities generated by globalization and, at the same time, create greater balance within the national economy. The end result is not only stronger western provinces and a stronger West, but a stronger Canada as well. As Lloyd Axworthy argued in 1996:

> It is time to embrace a new blueprint for action and develop a joint strategy for [western Canadian] economic and social renewal. A stronger Western Canada will in turn increase the region's political clout nationally and abroad, making it a more valuable partner in Confederation. (1996, 3)

In summary, the Goldilocks principle, regional spillover effects, the existence of a significant amount of common ground, and the small size of the western provinces combine to form the basic theoretical skeleton of a case for interprovincial cooperation in the West. Common ground and spillover effects tie the western provinces together across a range of policy areas and create ripple effects across the region when provinces do not act in concert. The common ground and spillover effects create a natural western Canadian policy region that is larger than its provincial parts (and therefore able to generate economies of scale), but not as unwieldy as pan-Canadian cooperation.

Applying the Principles of Interprovincial Cooperation in the West

Trade relations with the United States and the ongoing process of North-South economic integration illustrate the above reasons for western interprovincial cooperation at work.

The federal government is responsible for negotiating and enforcing international treaties. Nonetheless, where these treaties touch on areas of provincial jurisdiction, there is a large role to be played by provincial governments. This role includes taking part in the development of the federal position, input into how the treaty obligations are implemented internally, and direct interaction with international partners. In a recent paper about the role of Canadian provinces and US states in the ongoing process of North American integration, de Boer (2002) argues that sub-federal governments (i.e., provincial and state governments) should play a larger role in the integration process. This begs a key question: are the four western provinces better off acting as individual governments or as a group when addressing the challenges of North American economic integration (and globalization more generally)?

According to the Goldilocks principle, the number and variety of interests involved makes it very difficult to put together a satisfactory pan-Canadian position regarding a trade dispute with the US (pan-Canadian arrangements are "too big"). As de Boer argues, "it is not always possible to construct a national strategy in a trade dispute that reflects the disparate interests of the various provinces" (2002, 7). At the same time, atomizing the process down to the level of individual provinces ignores the

advantages inherent in a cooperative approach to relations with the US (individual provincial arrangements are "too small"). Similar interests among the four western provinces (e.g., issues related to natural resource and agricultural exports to the US) make a western Canadian approach to trade relations with the US (and the benefits this will yield) a viable option. Similarly, Canada-US spillover effects in policy areas such as the border, tourism, transportation, economic development, and the environment tend to be *regional* rather than national in nature. It makes sense, therefore, for regions comprised of multiple sub-national governments on both sides of the border to work together *as a complement to* bi-lateral arrangements between a single province and a single state and to interaction between the two national governments.

The small demographic size of the four western provinces also comes into play here as a reason to go beyond a provincial approach and adopt a regional course of action. Whether the western provinces are seeking to influence the outcome of negotiations between Ottawa and Washington or dealing directly with state governments and state interests, they will have more negotiating power and economic clout as a group than as four separate players.

6. CONCLUSION

> "I have always hoped that the four western provinces and territories could some day come together, not politically, but with common economic and social goals, some elements of a common administration, and synergies in infrastructure. This is apparently a long way down the road, but it is still worth contemplation, particularly in this era of great fiscal difficulties."
>
> – Canada West Foundation Chairman Arthur Child, Canada West Foundation Board Meeting, February 13, 1993

The long-term prosperity of western Canada depends in part on the degree to which the four western provincial governments cooperate with one another. This message was repeated again and again during consultations with western Canadians conducted by the Canada West Foundation, and not just in the smaller and seemingly more vulnerable provinces of Saskatchewan and Manitoba.

A fair degree of cooperation already takes place in western Canada (Fox and Roach 2003). Nonetheless, there is room for a great deal more in policy areas such as transportation, health care, post-secondary education, internal trade, and marketing of the region abroad. Increased interprovincial cooperation in these and other policy areas has the potential to generate significant cost savings, improve the quality of services available to western Canadians, improve the region's economic competitiveness, and increase the likelihood of successfully addressing a range of common public policy challenges.

Looming fiscal pressures combined with greater exposure to a more competitive global economy are rendering "go it alone" provincial strategies in some areas too costly in a region where even the largest province is a relatively small player on the world stage. The efficiencies generated by thinking and acting like a region rather than four "silos" will help the West stay competitive and equip western Canadians with the tools they need to keep the West a great place to live. Failure to recognize the benefits of

strategic regional cooperation and to find creative ways to bring the four western provinces closer together in a number of key policy areas will reduce the West's prosperity and weaken its contributions to the federation. Interprovincial cooperation is not a panacea, but it is one way that the West can take positive steps toward ensuring its long-term prosperity.

For greater interprovincial cooperation to become a reality, at least two key things need to happen. First, the research community needs to undertake a series of studies aimed at demonstrating the benefits of regional cooperation in concrete empirical terms. More hard evidence of the benefits of working together will help overcome the obstacle to greater interprovincial cooperation rooted in the fact that four separate and elaborate provincial political systems sometimes leads to an overzealous "my province first" mentality. Looking out for provincial interests makes sense in many instances, but not in those cases where the benefits of regional cooperation are clear, significant, and achievable. Second, the western provinces need to explore the development of regional institutions:

> Western Canadians lack the institutional capacity to plan regionally, and representational shortfalls limit the capacity of the federal government to address regional issues. As a consequence, the cooperation and coordination so essential for regional prosperity cannot be fostered without significant institutional development. (Gibbins 2001, 20)

The barriers to achieving these objectives are numerous, but they are not insurmountable. One of the advantages of the division of the West into four separate jurisdictions is that it ensures that the unique qualities and interests of the region's component parts are well represented. The development of regional institutions need not, therefore, undermine the role of provinces. *The overarching goal is to find ways to build on the provincial system rather than undermine it.*

There has always been a rationale for public policy cooperation in the West, but the opportunities and challenges of global competition and the continuing quest for affordable public programs render it a priority. The West can wait no longer; the time is now for western Canada's provincial governments to overcome the barriers to cooperation and take advantage of the benefits generated by a regional approach to public policy challenges.

BIBLIOGRAPHY

Anderson, F. J. 1988. *Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective.* Toronto: Harcourt Brace Jovanovich.

Atlantic Provinces Economic Council. 1997. *Advancing Economic Cooperation in Atlantic Canada: A Survey of Business and Other Regional Leaders.*

Atlantic Provinces Economic Council. 1987. *Atlantic Canada Today.* Halifax: Formac Publishing Limited.

Atlantic Provinces Economic Council. 1982. "Arguments for Maritime Union" in Paul W. Fox, ed. *Politics: Canada,* Fifth Edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.

Axworthy, Lloyd. 1996. "Western Cooperation: A Vision for Economic Renewal in Western Canada." *New City Magazine* 17.

Barry, Donald and Ronald C. Keith, eds. 1999. *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade.* Vancouver: UBC Press.

Bordahl, Loleen. 2001. *Looking West: A Survey of Western Canadians.* Calgary: Canada West Foundation.

Black, Edwin and Alan Cairns. 1977. "A Different Perspective on Canadian Federalism" in J. Peter Meekison, ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality,* Third Edition. Toronto: Metheun.

Blakeney, Allan. 1977. "Western Provincial Cooperation" in J. Peter Meekison, ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality,* Third Edition. Toronto: Metheun.

Boas, Morten. 2000. "The Trade-Environment Nexus and the Potential of Regional Trade Institutions." *New Political Economy* 5.3.

Bowles, Paul. 2000. "Regionalism and Development After the Global Financial Crises." *New Political Economy* 5.3.

Breslin, Shaun and Richard Higgott. 2000. "Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New." *New Political Economy* 5.3.

Brown, Brian A. 1977. *The New Confederation: Five Sovereign Provinces*. Saanichton: Hancock House.

Cameron, David, ed. 1981. *Regionalism and Supranationalism: Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*. Montreal: IRPP.

Cameron, David. 1977. "Whither Canadian Federalism? The Challenge of Regional Diversity and Maturity" in J. Peter Meekison, ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Third Edition. Toronto: Metheun.

Canada West Foundation. 1973. *A Report on the Western Economic Opportunities Conference*. Calgary: Canada West Foundation.

Certified General Accountants. 2001. *Canada's Agreement on Internal Trade: It Can Work If We Want It To*. Vancouver: Certified General Accountants Association of Canada.

Chi, Keon S. 1996. "Interstate Cooperation: Resurgence of Multistate Regionalism." *Journal of State Government* 63.3.

Conway, J. F. 1994. *The West: The History of a Region in Confederation*, Second Edition. Toronto: James Lorimer and Company.

Council of Atlantic Premiers. 2002. *Annual Report: 2000-2001*.

Council of Atlantic Premiers. 2001. *Working Together for Atlantic Canada: An Action Plan for Regional Co-operation: 2001-2003*.

Courchene, Thomas J. and Colin R. Telmer. 1998. *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*. Toronto: University of Toronto.

de Boer, Stephen. 2002. "Canadian Provinces, US States and North American Integration: Bench Warmers or Key Players?" *Choices* 8.4.

Deutsch, John et al. 1971. "Report on Maritime Union" in Meekison, Peter J., ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Second Edition. Toronto: Metheun.

Dufour, Andre. 2002. "More Smoke Than Fire." *Opinion Canada* 4.28.

Duncan, Stuart A. and E. Thomas Penner. 1989. *Time for Action: Reducing Interprovincial Barriers to Trade*. Calgary: Canada West Foundation.

Duncan, Stuart A. *1988. Free Trade and the Western Canadian Consumer*. Calgary: Canada West Foundation.

Economic Council of Canada. *Living Together: A Study of Regional Disparities*. Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1977.

Elton, David. 1991. "Western Grievances – A Long History" in Paul W. Fox and Graham White, eds. *Politics Canada*, Seventh Edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.

Elton, David. 1988. "Federalism and the Canadian West" in R. D. Olling and M.W. Westmacott, eds. *Perspectives on Canadian Federalism*. Scarborough, Ontario: Prentice-Hall.

Elton, David, ed. 1970. *One Prairie Province? A Question for Canada: Conference Proceedings and Selected Papers*. Lethbridge: Lethbridge Herald.

Florestano, Patricia S. and Laura Wilson-Gentry. 1994. "The Acceptability of Regionalism in Solving State and Local Problems." *Spectrum* Summer.

Fox, Lisa and Robert Roach. 2003. *Good Neighbours: An Inventory of Interprovincial Cooperation in the West, 1990-2002*. Calgary: Canada West Foundation.

Friesen, Gerald. 1999. *The West: Regional Ambitions, National Debates, Global Age*. Toronto: Penguin/McGill Institute Book.

Fujita, Masahisa, Paul Krugman and Anthony J. Venables, eds. 1999. *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*. Massachusetts: MIT Press.

Garreau, Joel. 1981. *The Nine Nations of North America*. New York: Avon Books.

Geddes, Gary, ed. 1977. *Divided We Stand*. Toronto: Peter Martin Associates Limited.

Gertler, L. O. 1972. *Regional Planning in Canada: A Planner's Testament*. Montreal: Harvest House Ltd.

Gibbins, Roger. 2001. *Building the New West: A Framework for Regional Economic Prosperity*. Calgary: Canada West Foundation.

Gibbins, Roger and Sonia Arrison. 1995. *Western Visions: Perspectives on the West in Canada*. Peterborough: Broadview Press.

Gibbins, Roger. 1982. *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States*. Toronto: Butterworth.

Gibbins, Roger. 1980. *Prairie Politics and Society: Regionalism in Decline*. Scarborough: Butterworth.

Governments of Alberta, BC, Manitoba, NWT, Saskatchewan, and Yukon. 1993. *Working Together: An Inventory of Intergovernmental Cooperation in Western Canada 1980-1993*.

Hettne, Bjorn and Fredrik Soderbaum. 2000. "Theorising the Rise of Regionness." *New Political Economy* 5.3.

Hodgetts, J. E. 1977. "Regional Interests and Policy in a Federal Structure" in J. Peter Meekison, ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality*, Third Edition. Toronto: Metheun.

Katzenstein, Peter J. 2000. "Regionalism and Asia." *New Political Economy* 5.3.

Kilgour, David. 1990. *Inside Outer Canada*. Edmonton: Lone Pine.

Leslie, Peter. 1987. *Federal State, National Economy*. Toronto: University of Toronto Press.

Macmillan, Katie. 1985. *The Canadian Common Market: Interprovincial Trade and International Competitiveness*. Calgary: Canada West Foundation.

Markusen, Ann. 1987. *Regions: The Economics and Politics of Territory.* New Jersey: Rowman and Littlefield.

McAllister, Ian. 1982. *Regional Development and the European Community: A Canadian Perspective.* Montreal: The Institute for Research on Public Policy.

McCann, Larry and Angus Gunn, eds. 1998. *Heartland and Hinterland: A Regional Geography of Canada.* Scarborough: Prentice-Hall Canada Inc.

McCormick, John. 1999. *Understanding the European Union: A Concise Introduction.* New York: St. Martin's Press.

McCormick, Peter. 1991. "The Different Dimensions of Regionalism in Canada" in Paul W. Fox and Graham White, eds. *Politics Canada,* Seventh Edition. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.

McCormick, Peter, Ernest C. Manning and Gordon Gibson. 1981. *Regional Representation: The Canadian Partnership.* Calgary: Canada West Foundation.

McMillan, Charles. 2001. *Focusing on the Future: The New Atlantic Revolution.* Halifax: Scotia Glenayr, Inc.

Melnyk, George. 1993. *Beyond Alienation: Political Essays on the West.* Calgary: Detselig Enterprises Ltd.

Montreal Economic Institute. 2001. *Why We Need Freer Trade in Canada.* Montreal: Montreal Economic Institute.

Norrie, Kenneth, ed. 1986. *Disparities and Interregional Adjustment.* Toronto: University of Toronto Press.

Olling, R. D. and M. W. Westmacott, eds. 1988. *Perspectives on Canadian Federalism.* Scarborough, Ontario: Prentice-Hall.

Parkin, Michael and Robin Bade. 1997. *Economics: Canada in the Global Environment,* Third Edition. Ontario: Addison-Wesley Publishers.

Parsons, Graham. 1994. *Western Canada Economic Destiny Project: Towards a New Vision.* Calgary: Canada West Foundation.

Parsons, Graham. 1993. *A Western Economic Cooperation Agenda: Strengthening the Economic Union Within Western Canada.* Calgary: Canada West Foundation.

Phillips, Nicola. 2000. "Governance After Financial Crisis: South American Perspectives on the Reformulation of Regionalism." *New Political Economy* 5.3.

Rawlyk, George A., Bruce W. Hodgins and Richard P. Bowles. 1979. *Regionalism in Canada: Flexible Federalism or Fractured Nation?* Scarborough: Prentice-Hall.

Reardon, James et al. 2002. "The Formation of Regional Trading Blocs: A Theoretical Perspective Using Game Theory." *American Business Review* January.

Roach, Robert. 2002. *Beyond Our Borders: Western Canadian Exports in the Global Market.* Calgary: Canada West Foundation.

Roach, Robert and Loleen Berdahl. 2001. *State of the West: Western Canadian Demographic and Economic Trends.* Calgary: Canada West Foundation.

Rosamond, Ben. 2002. "Imagining the European Economy: 'Competitiveness' and the Social Construction of 'Europe' as an Economic Space." *New Political Economy* 7.2.

Rosamond, Ben. 2000. *Theories of European Integration.* New York: Palgrave.

Ross, Michael L. 1994. "Interstate Regionalism: The I-81 QUADCO Example." *Economic Development Review* Winter.

Schwartz, Mildred A. 1974. *Politics and Territory: The Sociology of Regional Persistence in Canada.* Montreal: McGill-Queen's University Press.

Scott, Allen. 1998. *Regions and the World Economy: The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order.* Oxford: Oxford University Press.

Scott, James Wesley. 1999. "European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism." *Regional Studies* 33.7.

Shaw, Timothy M. 2000. "New Regionalisms in Africa in the New Millennium: Comparative Perspectives on Renaissance, Realisms and/or Regressions." *New Political Economy* 5.3.

Simeon, Richard. 1977. "Regionalism and Canadian Political Institutions" in J. Peter Meekison, ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality,* Third Edition. Toronto: Metheun.

Storper, Michael. 1997. *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy.* New York: The Guilford Press.

Strom, Harry E. 1971. "A Case for the West" in Meekison, Peter J., ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality,* Second Edition. Toronto: Metheun.

Taras, David and Beverly Rasporich , eds. 1997. *A Passion for Identity: An Introduction to Canadian Studies,* Third Edition. Toronto: International Thomson Publishing.

Tomblin, Stephen G. 1995. *Ottawa and the Outer Provinces: The Challenge of Regional Integration in Canada.* Toronto: James Lorimer & Company.

Wallace, Helen. 2000. "Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends?" *New Political Economy* 5.3.

Wallace, Iain. 2002. A Geography of the Canadian Economy. Ontario: Oxford University Press.

Westfall, William, ed. 1983. *Perspectives on Regions and Regionalism in Canada.* Ottawa: Association for Canadian Studies.

Westmacott, M. and P. Dore. 1977. "Intergovernmental Cooperation in Western Canada: The Western Economic Opportunities Conference" in J. Peter Meekison, ed. *Canadian Federalism: Myth or Reality,* Third Edition. Toronto: Metheun.

Woodcock, George. 1977. "The Sweet Gift of Governing Oneself, or True Versus False Federalism" in Garry Geddes, ed. *Divided We Stand.* Toronto: Peter Martin Associates Limited.

Convergence des intérêts :
arguments en faveur de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien

Rapport dans le cadre du projet Bâtir l'Ouest de demain

Robert Roach
Analyste principal de la politique

Janvier 2003

CanadaWest FOUNDATION

BÂTIR l'Ouest de demain

Le présent rapport fait partie du projet Bâtir l'Ouest de demain de Canada West Foundation, un projet de recherche et de consultation publique pluriannuel axé sur le positionnement stratégique de l'Ouest canadien au sein de l'économie mondiale.

Cinq priorités essentielles sont ressorties du processus de consultation et de la recherche, et elles fournissent un cadre à l'appui du projet :

- l'Ouest doit créer les outils pour attirer, conserver et accroître le CAPITAL HUMAIN;
- l'Ouest doit poursuivre sa DIVERSIFICATION ÉCONOMIQUE;
- l'Ouest doit renforcer son INFRASTRUCTURE DE TRANSPORT;
- l'Ouest doit promouvoir le caractère concurrentiel de ses GRANDES VILLES à l'échelle mondiale; et
- l'Ouest doit trouver de nouveaux moyens de favoriser la COORDINATION RÉGIONALE.

Pour se renseigner davantage sur le projet Bâtir l'Ouest de demain, prière de consulter le site Web de Canada West Foundation (www.cwf.ca).

Le présent rapport a été produit par Robert Roach, analyste principal de la politique à la Canada West Foundation. Des remerciements particuliers sont adressés à Lisa Fox, stagiaire à la Canada West Foundation, pour son aide précieuse à la recherche. Les opinions exprimées dans le présent document sont uniquement celles de l'auteur et ne sont pas nécessairement partagées, en totalité ou en partie, par les donateurs, les abonnés, les conseillers ou les membres du Conseil de la Canada West Foundation. Les fonds nécessaires à la réalisation du rapport ont été fournis par la Kahanoff Foundation et le gouvernement du Canada (Bureau du Conseil privé et Diversification de l'économie de l'Ouest).

La Canada West Foundation a mis sur pied un comité consultatif pour faciliter le déroulement du projet de coopération interprovinciale. Il réunissait les personnes suivantes : Brent Cotter (gouvernement de la Saskatchewan), John Courtney, Ph. D. (Université de la Saskatchewan), Jim Eldridge (gouvernement du Manitoba), Don Haney (gouvernement de la Colombie-Britannique), Peter Meekison, Ph. D. (Université de l'Alberta), Brant Popp (gouvernement du Canada) et Bruce Tait (gouvernement de l'Alberta). Les membres du comité consultatif ont joué un rôle clé dans la réalisation du projet, mais ils ne sont pas responsables des opinions que renferme le présent rapport, ni nécessairement d'accord avec celles-ci.

On peut utiliser ou reproduire gratuitement le rapport à des fins personnelles ou didactiques sans obtenir une autorisation officielle. Toutefois, il est interdit de reproduire ou de distribuer le rapport dans un but lucratif ou pour en tirer un avantage commercial.

© 2003 Canada West Foundation

ISBN 1-894825-12-8

1. INTRODUCTION

" La création de liens dans l'Ouest suscitera des occasions complémentaires. Le travail qui nous attend au cours des années à venir nécessitera une coopération entre les provinces. "

– Gary Filmon, ancien premier ministre du Manitoba, à la Table ronde des artisans de l'Ouest de demain, avril 2001

La coopération entre les provinces que regroupe l'Ouest canadien fait l'objet de discussions depuis des dizaines d'années. Ces discussions sont motivées par une raison bien simple : l'expérience de la vie nous enseigne que la coopération est une chose positive et qu'elle procure souvent de multiples avantages aux personnes qui y ont recours. Les quatre provinces de l'Ouest ne forment pas un tout homogène, mais elles sont liées les unes aux autres de diverses façons, et elles ont toutes intérêt à collaborer davantage entre elles.

Contrairement aux populations de l'Ontario et du Québec qui sont relativement plus nombreuses et plus concentrées, les habitants de l'Ouest canadien sont dispersés sur un territoire englobant quatre entités provinciales distinctes. Cette réalité présente des avantages (notamment la possibilité d'établir des politiques provinciales qui reflètent des circonstances uniques et d'expérimenter davantage en matière de politiques), mais aussi des inconvénients (par exemple, les obstacles à la croissance provoqués par une économie régionale morcelée). Or, la coopération en matière de politiques publiques constitue précisément une façon de surmonter les obstacles rencontrés et de profiter au maximum des avantages d'une région divisée en quatre autorités compétentes sur le plan politique. Les occasions qu'on laisse échapper à cet égard sont trop coûteuses lorsqu'on tient compte d'impératifs financiers comme la hausse du coût des soins de santé ou d'une économie mondiale caractérisée par des concurrents acharnés et possédant la volonté et les outils nécessaires pour soustraire des occasions d'affaires aux Canadiens de l'Ouest.

Ce message a été exprimé à maintes reprises, de façon indépendante et spontanée, lors d'une série de consultations sur l'avenir de l'Ouest canadien organisées par la Canada West Foundation.[1] Aux quatre coins de l'Ouest, le message était à la fois clair et catégorique : puisqu'ils occupent une région très vaste, peu densément peuplée et divisée en quatre entités provinciales, les Canadiens de l'Ouest doivent trouver des façons de collaborer s'ils espèrent pouvoir soutenir la concurrence sur le marché mondial et assurer leur prospérité à long terme. L'Ouest ne peut se permettre de laisser passer les possibilités qui découlent de la coopération dans un monde où d'autres régions – des concurrents à l'échelle nationale et à l'étranger – convoitent les mêmes marchés et le même bassin de capital humain.

Le présent document expose clairement les raisons pour lesquelles les quatre provinces de l'Ouest (ColombieBritannique, Alberta, Saskatchewan et Manitoba) devraient délaisser les approches provinciales en ce qui a trait à l'établissement et à l'application de politiques d'intérêt public, et adopter plutôt – du moins dans certains domaines – une approche commune pour l'Ouest. [2] L'expression " coopération interprovinciale " qui figure dans le titre du rapport désigne, en l'occurrence, toute forme de collaboration entre des gouvernements ou organismes provinciaux. Ainsi, cette collaboration s'applique aussi bien au partage d'information qu'à la coordination d'activités de promotion du tourisme, et elle peut viser autant l'harmonisation de la

1. La Canada West Foundation a été l'hôte de cinq activités de consultation en avril et en mai 2001. La Table ronde des artisans de l'Ouest de demain a permis à plus de 60 leaders communautaires de discuter des aspirations et des objectifs régionaux en matière de politique. Cette rencontre a eu lieu à Calgary, sous la présidence de Peter Lougheed (ancien premier ministre de l'Alberta). Elle réunissait également Allan Blakeney (ancien premier ministre de la Saskatchewan), Gary Filmon (ancien premier ministre du Manitoba), Michael Harcourt (ancien premier ministre de la Colombie-Britannique) et Preston Manning (ancien chef de l'Opposition officielle à la Chambre des communes). Quatre consultations provinciales ont ensuite été tenues, à Edmonton, à Saskatoon, à Vancouver et à Winnipeg. Elles ont rassemblé plus de 250 leaders communautaires des quatre provinces de l'Ouest, à qui on a demandé de se reporter en 2020 et de réfléchir aux conditions essentielles à la prospérité régionale dans un climat mondial empreint d'une grande agitation.

2. Les territoires du Nord canadien ne sont pas visés par cette approche commune, car ils forment une région distincte, et la coopération entre les quatre provinces de l'Ouest et les trois territoires du Nord constitue un sujet à part, qu'il vaudrait mieux étudier séparément. Ce qui complique un peu les choses, c'est que les trois territoires participent à la Conférence annuelle des premiers ministres de l'Ouest. Pourtant, il existe suffisamment de différences entre l'Ouest et le Nord du pays pour qualifier la coopération entre ces deux régions d'interrégionale plutôt que d'intrarégionale.

réglementation sur le transport routier que la création de centres d'excellence en médecine dans l'Ouest canadien. La coopération interprovinciale relativement aux politiques d'intérêt public dans l'Ouest constitue d'ailleurs une pratique relativement courante et solidement enracinée dans un large éventail de secteurs d'intervention (voir à ce sujet Fox et Roach, 2003). Le lecteur trouvera dans *Convergence des intérêts : arguments en faveur de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien* un aperçu des raisons qui justifient cette coopération et, par le fait même, un plaidoyer général en faveur d'un accroissement de la coopération interprovinciale dans la région. Précisons cependant que cette recherche de la coopération ne constitue nullement une contestation du bien-fondé de la saine concurrence entre les provinces et de l'expérimentation sur le plan des politiques. On ne vise pas ici l'homogénéité des politiques, ni une unification politique officielle. Le but poursuivi consiste plutôt à miser sur les intérêts communs des provinces pour les inciter à décloisonner leurs modes de pensée sur le plan des politiques et à profiter des avantages qu'elles pourraient retirer d'une coopération plus étroite dans différents domaines.

2. L'OUEST CONSIDÉRÉ, DANS LA PRATIQUE, COMME UNE RÉGION EN MATIÈRE DE POLITIQUES

" Il est important de considérer l'Ouest dans son ensemble, plutôt que chaque province isolément. "

– Peter Lougheed, ancien premier ministre de l'Alberta, à la Table ronde des artisans de l'Ouest de demain, avril 2001

Dans toute discussion portant sur la coopération entre les provinces de l'Ouest, il est nécessaire de jeter au moins un coup d'œil à la notion assez imprécise, mais pourtant utile, de " région ".[3] La majorité des observateurs de la scène politique dans l'Ouest canadien affirmeraient volontiers qu'on peut définir l'Ouest comme une région dans au moins un sens ou un autre, même si ce n'est pour la simple raison qu'on a souvent tendance à considérer les quatre provinces de l'Ouest comme un seul bloc. Les opinions sont cependant beaucoup plus partagées en ce qui a trait au fait que l'Ouest constitue ou non une région distincte dans un sens plus contraignant que " les quatre provinces à l'ouest de l'Ontario ". Bien qu'il existe de bonnes raisons de percevoir l'Ouest comme une entité régionale véritable, il y a d'autres raisons tout aussi valables de faire valoir les facteurs qui divisent cette région en plus petites composantes.

En l'absence d'institutions régionales capables d'intervenir en transcendant les frontières provinciales, les gouvernements provinciaux ont tendance à être le point de convergence des intérêts territoriaux au Canada. Il n'existe aucun premier ministre de l'Ouest, et on ne trouve pas non plus dans l'Ouest un gouvernement régional doté de pouvoirs définis dans la Constitution et légitimés par des années d'application. En outre, l'Ouest ne dispose pas d'un budget annuel pour le financement de travaux et de programmes publics. On peut donc affirmer que les intérêts acquis de l'Ouest canadien font nettement défaut. Les provinces possèdent toutes ces choses, bien sûr, et les nombreuses années consacrées à leur développement économique ont fait d'elles des entités politiques et administratives complexes, dotées de racines profondes et d'un pouvoir considérable, et appelées à défendre un large éventail d'intérêts :

> " ... depuis 1867, les Canadiens s'emploient non seulement à bâtir leur pays, mais aussi les provinces dans lesquelles ils vivent. La présence de gouvernements provinciaux distincts suscite automatiquement des modes de communication et des associations plus intenses au sein des provinces qu'entre celles-ci. " (Black et Cairns, 1977, p. 43)

Il importe donc d'admettre que les gouvernements provinciaux et les frontières provinciales ne disparaîtront pas avec le temps et que le regroupement formel des quatre provinces de l'Ouest en une seule entité ne constitue pas une option viable. Puisque les

3. Dans les documents qui traitent de la question, on s'entend généralement pour décrire une région comme un espace géographique plus ou moins contigu formant un ensemble distinct pour une raison ou une autre (traits culturels communs, accords politiques, liens économiques, etc.). La subdivision du Canada en entités provinciales a donné lieu à la création de dix régions définies par les frontières provinciales et les pouvoirs des gouvernements provinciaux. (Les trois territoires forment aussi, en ce sens, trois régions " politiques " distinctes.) Il est nécessaire de trouver des liens supplémentaires pour regrouper les provinces et les territoires dans des ensembles régionaux plus vastes, comme l'Ouest, le Canada atlantique et le Nord.

divisions provinciales sont une réalité permanente, la recherche de solutions aux problèmes communs et l'utilisation optimale des ressources régionales ne peuvent être réalisées que grâce à la coopération interprovinciale.

Le présent plaidoyer en faveur de la coopération entre les provinces de l'Ouest n'exige pas que l'Ouest existe d'abord en tant que région. L'Ouest n'a pas à se conformer à une définition abstraite de ce qui constitue une " vraie " région pour que la coopération entre ses éléments constituants soit justifiée. [4] Prouver que l'Ouest est une région n'est ni l'objectif même, ni une condition préalable de la coopération. On trouve dans les pages qui suivent un exposé des raisons pour lesquelles les quatre provinces de l'Ouest ont intérêt à collaborer au chapitre des politiques d'intérêt public, ainsi que des avantages concrets qu'elles peuvent en retirer. Les provinces de l'Ouest devraient décider d'agir en tant que région (et elles le font d'ailleurs souvent) parce que cela s'avère avantageux pour elles. L'élaboration et la mise en œuvre d'initiatives concertées en matière de politiques publiques, fondées sur les similitudes entre les quatre provinces de l'Ouest et destinées à tirer profit des synergies interprovinciales, donnent ainsi lieu à la création d'une région de l'Ouest fondée sur des interventions concrètes au chapitre des politiques publiques.

Dans l'argumentation visant à démontrer le bienfondé de la coopération régionale, on ne nie pas l'existence de différences au sein de l'Ouest canadien. On présume plutôt que les provinces de l'Ouest ont suffisamment d'intérêts communs pour que la coopération en soit facilitée et qu'il soit possible d'intervenir de manière concertée au chapitre des politiques publiques. Par conséquent, les arguments relatifs aux liens qui unissent les provinces de l'Ouest conservent toute leur pertinence.

3. AVANTAGES DE LA COOPÉRATION RÉGIONALE

> " Nous sommes une petite région de moins de dix millions de personnes. Nous ne pouvons pas nous permettre de fractionner l'Ouest en plusieurs économies. "
>
> – Allan Blakeney, ancien premier ministre de la Saskatchewan, à la Table ronde des artisans de l'Ouest de demain, avril 2001

En règle générale, on suppose que les avantages de la coopération régionale – que ce soit à l'échelle internationale entre des nations souveraines, au niveau infranational entre des provinces ou des États relevant d'une autorité nationale, ou encore au niveau local entre des municipalités – sont évidents, et ils retiennent donc très peu l'attention dans les ouvrages traitant de la coopération régionale. Les auteurs ont tendance à faire brièvement allusion à un accroissement de la sécurité militaire ou à certaines retombées économiques de nature générale, puis ils discutent longuement des formes de coopération, des mécanismes de développement des institutions et des obstacles à une coopération efficace. Il est néanmoins possible de définir trois grandes catégories d'avantages rattachés à la coopération régionale : 1) la force conférée par le nombre et une réaction unifiée à des menaces extérieures; 2) les avantages économiques du libreéchange régional, et 3) les politiques publiques rationnelles.

Force conférée par le nombre et une réaction unifiée à des menaces extérieures

La formation de blocs régionaux constitue un moyen courant de disposer d'une puissance militaire accrue, d'exercer une plus grande influence politique et de repousser des menaces économiques venant de l'extérieur. [5] Les traités internationaux visant à augmenter la sécurité militaire d'un groupe d'Étatsnations (comme l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord) et les zones de libreéchange (comme l'Union européenne) sont des exemples classiques d'accords régionaux fondés sur le principe selon lequel

4. Il est aussi important de prendre conscience du fait que l'Ouest canadien ne constitue qu'une configuration régionale parmi de nombreux autres regroupements possibles, et que les provinces de l'Ouest sont aussi associées – ou elles pourraient l'être éventuellement – à d'autres ententes régionales (par exemple avec des États américains).

5. Le recours à la coopération régionale pour faire face au phénomène de la mondialisation est un thème qui revient souvent dans les ouvrages traitant des régions internationales. Comme le soutiennent Breslin et Higgott (2000, p. 339) : " Initialement, on voyait le régionalisme comme un mécanisme de défense permettant de réduire la dépendance à l'égard de l'économie mondiale. Il existe maintenant une nouvelle forme de régionalisme qui adopte une attitude plus offensive face à l'économie mondiale. Ce nouveau régionalisme vise à assurer une compétitivité accrue sur les marchés soumis à la mondialisation de l'économie, et non une autarcie régionale. [ ] Ces deux façons de percevoir le régionalisme ne devraient pas être considérées comme incompatibles. L'approche défensive de la phase antérieure se fait d'ailleurs toujours sentir. "

" l'union fait la force ". La coopération régionale se veut une réaction efficace à des menaces extérieures comme l'intimidation militaire ou la concurrence économique. Ainsi, les partisans de la coopération européenne croient que les différents pays d'Europe ont de meilleures chances de pouvoir faire face à la concurrence de grandes puissances économiques s'ils s'associent pour former un ensemble relativement intégré, comme l'explique McCormick (1999, p. 19) : " L'existence d'un marché unique procure aux entreprises européennes un plus grand nombre de clients potentiels et permet la création de sociétés d'envergure mondiale pour rivaliser avec les Américains et les Japonais. " [6] La coopération régionale constitue également une façon d'accroître l'influence politique au sein d'un pays ou, sur la scène internationale, entre des États-nations.

Si l'on ne tient pas compte de l'évolution de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce et de la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce, les obstacles à une économie mondiale vraiment ouverte ont poussé les pays à tenter de se doter de zones économiques exploitables fondées sur des synergies régionales, c'est-à-dire des zones qui offrent les avantages du libre-échange aux participants d'une région donnée tout en restreignant l'accès aux non-participants (Reardon et autres, 2002, p. 91). Pour les régions infranationales et les pays qui luttent afin de se tailler une place au sein de l'économie mondiale, le fait d'appartenir à un bloc régional confère un avantage économique important. Comme l'on fait valoir les membres de l'association des gouverneurs des États de l'Ouest américain, en 1988,

> la coopération régionale présente notamment les avantages suivants en ce qui a trait au commerce d'exportation : " une réduction des coûts et des économies attribuables à la mise en commun des efforts, des résultats plus tangibles grâce à une présence plus marquée des États lorsqu'ils agissent de façon concertée, un personnel de plus en plus compétent en raison du partage de l'expérience, une percée plus grande et plus rationnelle sur le marché mondial sans qu'il en coûte beaucoup plus, et une présence efficace pour défendre les intérêts de l'Ouest à Washington et à l'étranger " (Chi, 1996, p. 60).

Même si l'aspect militaire du concept de la force du nombre ne s'applique pas à la coopération interprovinciale, sa composante économique fournit un motif valable pour supprimer les politiques provinciales qui balkanisent les économies régionales et paralysent leur croissance économique. De façon similaire, on peut également recourir à la coopération pour accroître l'influence politique d'une région et, par ricochet, ses chances d'atteindre les objectifs qu'elle vise dans le cadre de négociations politiques. Comme l'affirme McCormick (1999, p. 19) au sujet de l'Union européenne, " les États membres sont davantage susceptibles d'accroître leur pouvoir et leur influence sur la scène mondiale s'ils agissent de concert plutôt qu'individuellement ".

Retombées économiques du libre-échange régional

La nécessité pour les économies relativement petites ou vulnérables d'unir leurs efforts en vue de rivaliser avec des économies plus grandes ou jouissant d'une meilleure position laisse entrevoir le rôle central joué par la théorie économique dans les arguments en faveur de la coopération régionale. Une telle coopération permet à l'ensemble d'une région de profiter de principes économiques comme l'avantage comparatif et les économies d'échelle et, ce faisant, d'améliorer son rendement économique global et sa capacité de se mesurer à des concurrents de l'extérieur, comme en témoigne Parsons (1993, p. 4) :

> " Outre les avantages que présente une économie plus efficace, la coopération économique s'avère aussi profitable pour les consommateurs. Ceux-ci sont gagnants à un double titre : ils peuvent se procurer des produits non disponibles dans une province donnée à des prix moins élevés que ceux qui seraient pratiqués dans un marché protégé, et ils bénéficient d'avantages fiscaux en raison de la diminution des sommes consacrées à la prestation de services gouvernementaux. "

Ce dernier avantage montre que les mêmes principes économiques qui justifient l'adoption de politiques favorisant une économie régionale plus ouverte peuvent être appliqués à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes gouvernementaux. Ce concept est décrit de façon plus détaillée dans les lignes qui suivent.

6. Dans le même ordre d'idées (Boas, 2000, p. 417) : " Pour de nombreux pays en voie de développement ou de pays récemment entrés dans la voie de l'industrialisation, le principal objectif du régionalisme est de reconquérir une autonomie collective par rapport à l'Union européenne et aux États-Unis et de commencer à organiser une riposte concertée à la menace que pose le Japon. "

Politiques publiques rationnelles

Parce que les principes économiques des économies d'échelle et de l'avantage comparatif s'appliquent également à la prestation de services gouvernementaux, il est aussi possible que la coopération régionale permette d'obtenir de meilleurs services publics à un moindre coût.

Économies d'échelle et spécialisation

La mise en commun des compétences et des ressources se traduit par des économies parce qu'elle réduit les chevauchements et élargit le marché des services publics. La coopération régionale assure l'échelle de production requise pour pouvoir rivaliser avec des concurrents de plus grande taille, mais cette échelle reste suffisamment restreinte pour être facile à gérer sur le plan pratique. Comme le fait valoir Parsons, de nombreux " services publiques peuvent être fournis à un coût moyen moins élevé s'ils sont offerts sur une plus grande échelle " (1993, p. 2). En outre, la mise en commun des efforts permet à une province donnée de fournir plus facilement les services qu'il lui était impossible, ou trop difficile, d'assurer parce qu'elle ne possédait pas la masse critique voulue au chapitre des ressources ou de la population.

En axant leurs décisions d'orientation sur une population régionale, les provinces peuvent aussi se permettre un plus grand degré de spécialisation. S'ils se concentrent sur un moins grand nombre de services et " échangent " ces services avec des partenaires régionaux, les gouvernements provinciaux peuvent offrir à leurs citoyens des services de meilleure qualité tout en réalisant des économies, grâce aux gains d'efficacité associés à la spécialisation. Les possibilités de créer des " centre d'excellence " dans les secteurs clés de l'éducation et de la santé sont très nombreuses. En fait, comme le coût des soins de santé publique ne cesse d'augmenter en flèche, il y a tout lieu de s'intéresser aux économies que la coopération régionale permettrait de réaliser.

Harmonisation

Les mesures d'harmonisation qui sont prises dans des secteurs clés comme le camionnage, les valeurs mobilières, la production d'énergie, l'octroi de licences, la normalisation, l'agrément, l'étiquetage, la commercialisation internationale et les marchés publics permettent de réaliser des économies, de réduire la confusion autant au sein de la région que parmi les investisseurs de l'extérieur, ainsi que d'améliorer la performance économique. Tous ces avantages se traduisent, à leur tour, par un élargissement de l'assiette fiscale et un meilleur soutien à des services publics comme les soins de santé et l'éducation.

Effets de débordement

La coopération régionale en matière de politiques permet également aux gouvernements provinciaux de s'occuper de diverses questions d'intérêt public qui ont inévitablement un caractère régional; il s'agit de questions qui " débordent " des frontières politiques, comme la gestion de l'eau, la protection de l'environnement et le transport. Sans coopération régionale, il serait impossible de disposer de politiques publiques efficaces dans de tels secteurs.

4. POURQUOI UNE APPROCHE RÉGIONALE PLUTÔT QUE PANCANADIENNE?

> " Il est vital pour l'avenir du Canada, si nous voulons que le pays ait un avenir, de réaliser concrètement la distinction entre l'unité et l'uniformité, entre l'unité et la centralisation. [...] [le Canada] n'a jamais été uniforme et il ne pourra jamais l'être, car les écarts régionaux, favorisés autant par la géographie que par la tradition, ne sauraient se limiter aux différences entre ceux qui parlent anglais et ceux qui parlent français. [...] un si grand territoire ne peut être administré efficacement que si la majeure partie de l'administration et, par conséquent, des pouvoirs revient aux régions. "
>
> – George Woodcock, " The Sweet Gift of Governing Oneself, or True Versus False Federalism ", 1977

Il est relativement facile de démontrer pourquoi les quatre provinces de l'Ouest devraient unir leurs efforts plutôt que d'agir de façon isolée. Cette attitude de " chaque province pour soi " ne constitue tout simplement pas une stratégie efficace dans un

environnement continental et mondial extrêmement compétitif et caractérisé par des concurrents beaucoup plus imposants et capables d'exercer une influence démographique, économique et politique beaucoup plus marquée. Les provinces de l'Ouest sont trop petites et trop vulnérables pour ne pas se préoccuper, au nom de l'individualisme provincial, des avantages qu'elles pourraient obtenir en collaborant les unes avec les autres. Au même moment, aux quatre coins du globe, des régions infranationales (comme la Catalogne, en Espagne, qui entoure la ville de Barcelone) et des États-nations (comme l'Union européenne) tirent profit de la coopération et, ce faisant, poussent davantage une région comme l'Ouest canadien, divisée en plusieurs compétences territoriales, à trouver des façons de surmonter les obstacles qui l'empêchent de fonctionner efficacement sur les plans économique et politique.

Par ailleurs, de nombreux enjeux en matière de politiques publiques ne sont pas confinés aux frontières provinciales, puisqu'ils ont des retombées dans les territoires voisins. Le transport, le commerce interprovincial et la gestion de l'environnement sont trois exemples parmi d'autres de secteurs d'intervention qui touchent plusieurs provinces à la fois et dont on ne peut s'occuper efficacement que grâce à la coopération des provinces. La question suivante s'impose donc : pourquoi devrions-nous mettre l'accent sur la coopération provinciale dans l'Ouest canadien plutôt que sur la coopération provinciale à l'échelle pancanadienne? Si la coopération s'avère avantageuse, pourquoi ne pas l'appliquer à une grande échelle et mobiliser tout le pays? La réponse à cette question comporte deux volets. Premièrement, nous devrions effectivement, en de nombreuses circonstances, nous efforcer d'obtenir l'adhésion des dix provinces et des trois territoires à une démarche nationale commune. La coopération régionale dans l'Ouest n'interdit pas toute autre forme de collaboration (bilatérale, pancanadienne ou autre). À cet égard, les efforts régionaux peuvent être considérés comme un point de départ ou un terrain d'essai pour d'éventuelles initiatives de coopération interprovinciale à l'échelle de tout le pays.

Deuxièmement, il est important de comprendre que la coopération pancanadienne est souvent improbable ou difficile à gérer en raison de la taille et de la diversité de la fédération canadienne. S'il peut être difficile de trouver les points communs nécessaires pour inciter les quatre provinces de l'Ouest à s'unir autour d'un même enjeu, c'est à plus forte raison le cas des dix provinces et des trois territoires dans leur ensemble. Les provinces de l'Ouest sont trop éloignées et trop différentes d'autres régions du pays pour que les tribunes pancanadiennes permettent d'atteindre les résultats visés dans toutes les circonstances. Dans un article portant sur les lacunes institutionnelles de la Conférence annuelle des premiers ministres, André Dufour (2002) relève que " si la Saskatchewan veut parler des subventions aux producteurs de grain, la NouvelleÉcosse entend parler des quotas de pêche ". Cette observation de Dufour met en évidence les obstacles à la coopération pancanadienne qui sont suscités par les intérêts opposés et les priorités concurrentes. Il est tout simplement plus facile de gérer la coopération entre les quatre provinces de l'Ouest qu'entre les dix provinces et les trois territoires qu'englobe un pays aussi grand et vaste que le Canada.

C'est ce qui explique pourquoi on affirme que " des régions solides rendent le Canada solide ". Cette affirmation tient en partie au fait que les habitants du Canada sont relativement peu nombreux et dispersés à l'échelle du deuxième pays au monde pour sa superficie, ce qui les oblige à recourir à des mécanismes régionaux afin d'assurer le bon fonctionnement des diverses composantes nationales et de veiller à ce qu'elles ne soient pas dominées par les régions centrales plus peuplées et traditionnellement puissantes que sont l'Ontario et le Québec. Ici encore, cela ne signifie pas que les provinces, les territoires et le gouvernement fédéral ne devraient pas chercher des façons de collaborer en tant que nation; cela veut plutôt dire que, dans certains cas, les solutions régionales sont soit plus pratiques, compte tenu de la diversité du pays, soit plus appropriées en raison du caractère régional de certains enjeux. (Le même principe s'applique lorsque les enjeux sont strictement provinciaux ou locaux.)

Si la coopération régionale constitue une bonne idée mais qu'elle est freinée par l'absence d'institutions régionales, pourquoi ne pas se tourner vers le gouvernement fédéral et faire appel à lui pour l'élaboration de politiques régionales? Puisque son mandat n'est pas limité aux frontières des provinces, Ottawa ne pourraitil pas assurer les mécanismes nécessaires à la coopération interprovinciale? Le gouvernement fédéral ne pourrait-il pas intervenir pour faciliter les choses lorsque les

responsabilités des provinces dépassent le cadre des frontières provinciales ou qu'il est nécessaire de pousser les provinces à sortir de leur inertie? Pour répondre simplement : non. Le gouvernement fédéral est plus ou moins inactif dans de nombreux secteurs qui jouent pourtant un rôle clé dans la prospérité des provinces. C'est notamment le cas du transport (secteur abandonné en bonne partie par Ottawa au profit des marchés), des programmes d'éducation (contrairement à la recherche de niveau postsecondaire), de la prestation de services de santé (ce qui va à l'encontre des principes de la *Loi canadienne sur la santé* et des transferts financiers du fédéral), du développement économique et de la commercialisation régionale.

Ne pourrait-on pas au moins compter sur le gouvernement fédéral pour combler les lacunes en matière de politiques publiques régionales ou pour s'occuper des questions qui transcendent les frontières géographiques des provinces ou échappent à leur compétence? Ne serait-il pas logique de faire appel au gouvernement fédéral pour qu'il intervienne relativement aux effets transfrontaliers et facilite la coordination régionale? En fait, plusieurs raisons permettent de conclure que l'intervention du gouvernement fédéral serait un piètre substitut à la coopération interprovinciale, même si elle pourrait par ailleurs constituer un complément important à cette coopération :

- Les ministères fédéraux ont tendance à être structurés selon des axes fonctionnels plutôt que géographiques et, dans ce sens, ils sont mal outillés pour assurer la coordination de politiques horizontales.
- Pour qu'ils soient prêts à recourir à des mécanismes fédéraux en vue de la coordination de certaines politiques, les gouvernements provinciaux doivent être convaincus que les organismes fédéraux sont capables de tenir compte des intérêts régionaux et de les défendre. Or, un tel degré de confiance ne semble pas très courant dans l'Ouest.
- Le recours au gouvernement fédéral est susceptible d'entraîner une plus grande intrusion d'Ottawa dans les champs de compétence législative des provinces, ce qui, par ricochet, irait à contre-courant du fédéralisme.

En résumé, il existe des secteurs dans lesquels les gouvernements provinciaux constituent les principaux partenaires et les facteurs clés du succès de la coopération en matière de politiques publiques. Comme le soutient David Cameron (1977, p. 43) :

> " L'un des meilleurs moyens de renforcer les gouvernements provinciaux réside dans une plus grande affectation de ressources – par les provinces ellesmêmes – à des mécanismes de collaboration et de coopération interprovinciales. Cette façon de procéder risque de priver certains dirigeants provinciaux d'un bouc émissaire très pratique, au sein du gouvernement central, pour leur propre manque de volonté ou leur incapacité à répondre aux attentes de la population, mais elle pourrait aussi constituer une pratique solution de rechange à la présomption voulant que seul le gouvernement central soit capable de s'occuper des problèmes ou des attentes qui vont audelà des frontières d'une seule province. "

Le gouvernement fédéral a toujours un important rôle à jouer en matière de coordination régionale dans les domaines qui relèvent de sa compétence et ceux où il y a un chevauchement de compétences, et il est aussi appelé à faciliter éventuellement la coopération entre les provinces. En ce qui a trait à ce dernier rôle, les organismes fédéraux dotés de mandats régionaux comme le ministère de la Diversification de l'économie de l'Ouest et l'Agence de promotion économique du Canada atlantique pourraient peut-être servir d'intermédiaires aux fins de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien et les provinces de l'Atlantique.

5. PLAIDOYER EN FAVEUR DE LA COOPÉRATION DANS L'OUEST CANADIEN

" ...à mesure que les responsabilités fonctionnelles deviennent plus nombreuses et plus étendues, les ressources financières, techniques et humaines requises pour assurer un bon rendement doivent être réunies en sortant du cadre des frontières politiques. "

– J. E. Hodgetts, " Regional Interests and Policy in a Federal Structure ", 1966

En plus des avantages généraux que présente la coopération régionale, il existe quatre grandes raisons interdépendantes qui motivent la coopération entre les quatre provinces de l'Ouest (par opposition à une coopération pancanadienne ou à une coopération plus étroite, axée sur certaines provinces en particulier).

Ni trop grand, ni trop petit : le principe de Boucle d'Or [7]

La mobilisation des dix provinces et des trois territoires – avec ou sans la participation du gouvernement fédéral – constitue souvent (mais pas toujours) une tâche difficile à gérer. Le nombre d'intervenants et la diversité des intérêts en présence transforment souvent les négociations nationales en processus lent, extrêmement complexe et parsemé de pièges sur le plan de la politique et d'autres facteurs faisant obstacle à une coopération fructueuse. Les avantages de la coopération sont souvent impossibles à réaliser en raison des contraintes pratiques qu'impose la négociation d'ententes pancanadiennes. En outre, le fait de regrouper les provinces de l'Ouest avec le reste du pays peut s'avérer improductif si les enjeux et les besoins propres à la région de l'Ouest sont relégués au second plan par les préoccupations d'autres régions. Bref, la coopération pancanadienne se déroule simplement à une échelle " trop grande ".

Il existe, bien sûr, certaines circonstances dans lesquelles le gouvernement fédéral peut contribuer efficacement à rapprocher les provinces et les territoires et à faciliter l'élaboration et l'application de politiques pancanadiennes dans des domaines de compétence provinciale. Cette approche est cependant limitée par le fait que le gouvernement fédéral n'est pas toujours capable d'assumer un tel rôle ou disposé à le faire (il peut y avoir de la résistance de la part des provinces, ou le gouvernement fédéral peut être en train d'essayer de réduire son rôle dans certains secteurs d'intervention). Par ailleurs, le gouvernement fédéral n'est peut-être pas suffisamment sensible aux réalités régionales pour mettre au point des programmes répondant aux besoins de l'Ouest aussi efficacement qu'il serait possible de le faire à l'intérieur même de la région.

Il est tentant de soutenir, à cette étapeci de l'argumentation, que les quinze États membres de l'Union européenne faisaient face à des obstacles encore plus grands à la coopération, mais qu'ils sont parvenus à les surmonter et peuvent maintenant profiter des avantages de leur collaboration. Cela étant dit, pourquoi les diverses composantes du Canada ne peuventelles pas en faire autant? Il existe quatre réponses de nature générale à ce genre de raisonnement.

Premièrement, contrairement aux pays d'Europe, les provinces et les territoires canadiens ne se sont pas déjà livrés entre eux, par le passé, à des guerres meurtrières susceptibles de les inciter à rechercher la voie de la coopération. Le Canada peut se payer le luxe de permettre que certaines divisions internes demeurent présentes sans craindre qu'elles ne dégénèrent en interventions militaires. Deuxièmement, comme le Canada constitue un pays à part entière, il possède déjà bon nombre des éléments visés par la création de l'Union européenne (notamment une monnaie commune et des frontières internes relativement ouvertes). Troisièmement, même s'il resterait encore beaucoup à faire à ce chapitre, il serait faux de croire que les provinces et les territoires du Canada sont aussi divisés que les pays membres de l'Union européenne l'ont déjà été et le sont encore dans une certaine mesure. Les provinces et les territoires canadiens possèdent beaucoup de points de convergence, et ils ont déjà conclu de nombreux accords de collaboration qu'il ne faudrait pas négliger (voir Fox et Roach, 2003). Quatrièmement, malgré ces réussites,

7 Katzenstein (2000, p. 353) fait allusion à l'histoire de Boucle d'Or pour illustrer le rôle joué par les régions dans les affaires internationales : " Parce qu'ils se situent souvent à mi-chemin entre les effets nationaux et les effets mondiaux, les effets régionaux, comme dans l'histoire de Boucle d'Or, ne sont ni trop chauds, ni trop froids, juste parfaits. "

les Canadiens devraient prendre l'exemple européen à cœur et se mettre au défi de surmonter leurs désaccords internes, de trouver des façons de collaborer et, par conséquent, de faire en sorte que la fédération canadienne fonctionne aussi efficacement que possible. Néanmoins, une approche pancanadienne n'est pas toujours requise, n'est pas toujours ce qui convient le mieux à la région de l'Ouest ou au Canada tout entier, et n'est pas toujours possible. Une approche pancanadienne ne constitue peut-être pas non plus le meilleur point de départ, puisqu'il y aurait beaucoup à apprendre en amorçant d'abord une collaboration à l'échelle régionale et en s'appuyant sur celleci pour aller plus loin.

Si la coopération pancanadienne se déroule, dans de nombreuses circonstances, sur une échelle " trop grande ", le recours à une approche strictement provinciale dans tous les cas offre une échelle d'intervention " trop petite ". Les avantages de la coopération entre les provinces demeurent un objectif louable. Ainsi, en transcendant les frontières provinciales et en amorçant une coopération régionale relativement aux politiques publiques, il est possible d'agir ainsi à une échelle " juste parfaite ". Une approche régionale permet d'éviter (ou du moins d'atténuer) quelquesuns des pièges associés aux négociations pancanadiennes. Elle présente aussi l'avantage de mettre l'accent sur des questions qui revêtent une importance particulière pour l'ensemble des provinces de l'Ouest et de faire reposer la coopération sur des intérêts communs à l'échelle régionale. Une approche régionale permet de profiter des avantages de la coopération tout en évitant les risques et les obstacles qui peuvent nuire au succès d'une démarche pancanadienne en matière de politiques publiques.

Effets de débordement dans l'Ouest

Une deuxième raison qui motive la coopération régionale dans l'Ouest tient au simple fait que les quatre provinces de l'Ouest sont voisines et que, à ce titre, elles sont inévitablement liées les unes aux autres de multiples façons. Le principe de Boucle d'Or permet de comprendre pourquoi on a souvent tort de considérer le Canada comme un " voisinage " unique en matière de politiques et pourquoi il vaut mieux, très souvent, privilégier des ensembles régionaux plus petits et plus faciles à gérer, comme l'Ouest canadien. [8]

Nous nous retrouvons donc ainsi devant la possibilité de regrouper les quatre provinces de l'Ouest en un " voisinage " viable en matière de politiques publiques. La nécessité de s'occuper de questions de politique qui débordent littéralement des frontières provinciales fait en sorte que, dans de nombreux secteurs d'intervention, la coopération interprovinciale devient une option à la fois incontestable et souhaitable. La gestion des rivières qui traversent les frontières provinciales et le maintien d'un système efficace de transport régional peuvent être cités en exemple. Encore une fois, il est ici question de degré, plutôt que de l'obligation de faire des choix. Ainsi, le système portuaire de Vancouver présente un intérêt pour l'Ontario, le Québec et les provinces de l'Atlantique, mais pas au même degré que pour les agriculteurs de la Saskatchewan.

Points de convergence dans l'Ouest canadien

L'une des raisons pour lesquelles la coopération pancanadienne ne constitue pas toujours la meilleure voie à suivre pour les provinces de l'Ouest réside dans le fait que de nombreuses questions de politique qui revêtent une grande importance dans l'Ouest viennent aux derniers rangs des priorités dans le reste du pays. Cela ne signifie pas pour autant que les diverses régions du Canada soient indifférentes aux préoccupations des régions voisines. [9] Il faut comprendre ici que le caractère varié de la fédération canadienne fait en sorte que certains besoins et certains objectifs ont une portée régionale qui les rend plus importants pour les provinces d'une région donnée que pour celles d'autres parties du pays. Cette réalité constitue l'un des fondements de la coopération entre les provinces d'une même région en matière de politiques.

---

8. Dans le même ordre d'idées, il n'est pas justifié d'inclure l'Ontario – qui se distingue de façon marquée des provinces de l'Ouest par la seule taille de sa population, de même que par son histoire et son économie – dans la région de l'Ouest canadien parce qu'il partage une frontière avec le Manitoba. Néanmoins, comme l'Ouest n'est qu'un regroupement régional parmi de nombreux autres rassemblements réels ou éventuels, bon nombre de circonstances incitent effectivement, ou devraient inciter, le Manitoba et l'Ontario – ou toute autre association de provinces et d'États américains – à collaborer.

9. Une province ou une région peut partager les préoccupations d'une autre province ou d'une autre région même si, manifestement, aucun enjeu commun n'est en cause. Un tel appui peut, par exemple, être motivé par des questions de principe ou des raisons stratégiques. Ainsi, les aléas des négociations fédérales-provinciales donnent parfois lieu à des ententes en vertu desquelles une province ou une région appuie la position d'une autre province ou d'une autre région, et vice versa, en vue d'acquérir un plus grand pouvoir de négociation.

On retrouve dans les provinces de l'Ouest d'importants points de convergence (en plus des questions qui touchent plusieurs provinces à la fois en raison des effets de débordement), dont la dépendance à l'égard de l'agriculture et des industries d'exploitation des ressources naturelles, les réseaux d'entreprises et d'industries solidement établis dans la région, le mécontentement de longue date au sujet de la position des provinces de l'Ouest dans la fédération canadienne (sentiment d'aliénation de l'Ouest), la forte concentration de peuples autochtones, les relations étroites avec les États de l'Ouest américain, ainsi que les liens sociaux et familiaux très importants en raison de la tendance des habitants de l'Ouest à se déplacer au sein de la région. Ces caractéristiques communes, et d'autres encore, constituent des facteurs propices à l'instauration de formes de coopération régionale plus efficaces en matière de politiques publiques.

Terrain d'entente sur le plan économique

Les retombées économiques de la coopération entre les provinces de l'Ouest ont été décrites en détail dans une étude réalisée en 1993 par Graham Parsons, D. Ph., pour le compte de la Canada West Foundation, et intitulée *A Western Economic Cooperation Agenda: Strengthening the Economic Union Within Western Canada*. Cette étude reposait sur le principe de base suivant : il existe des liens économiques naturels au sein de l'Ouest canadien qui devraient motiver l'affectation de ressources économiques dans la région, mais ces liens sont souvent rompus par la division de la région en quatre provinces. Il en résulte – malgré tous les efforts déployés afin de créer une union économique pancanadienne plus ouverte grâce à l'Accord sur le commerce intérieur – un large éventail d'obstacles en matière de politiques publiques qui entravent l'efficience et la croissance économiques.

À cet égard, il y aurait lieu de mieux coordonner la réglementation des gouvernements provinciaux et d'adopter une approche plus concertée en vue de l'élimination des obstacles qui nuisent encore à la libre circulation des produits, des services, des travailleurs et des capitaux dans l'Ouest canadien. Cependant, contrairement aux zones internationales de libreéchange, la création dans l'Ouest d'un espace bénéficiant d'une meilleure coordination sur le plan de l'économie et des politiques ne devrait pas viser à exclure d'autres parties du pays. Au contraire, les succès remportés par l'Ouest dans ce domaine devraient servir de source de motivation pour l'instauration d'une économie nationale plus ouverte.

La petite taille des provinces de l'Ouest

La population et l'économie de chacune des quatre provinces de l'Ouest sont relativement restreintes. Même la plus grande de ces quatre provinces (la Colombie-Britannique) compte moins d'habitants que la région métropolitaine de recensement de Toronto. Par conséquent, aucune des provinces de l'Ouest ne dispose d'une population suffisante pour lui permettre d'atteindre une masse critique ou de réaliser des économies d'échelle dans certains secteurs. Puisque les provinces de l'Ouest constituent, individuellement, de petits participants sur la scène économique nationale, continentale et mondiale, il est logique qu'elles s'associent pour former une région totalisant plus de neuf millions d'habitants et représentant 32 % de l'économie nationale, plutôt que d'agir comme quatre entités distinctes (voir la figure 1).

Tant qu'il sera difficile pour les gens d'affaires, les investisseurs et les particuliers au Canada d'agir comme si l'Ouest canadien constituait une seule économie relativement exempte d'obstacles à une prise de décisions logiques sur le plan économique, la

Figure 1 : La force du nombre

	CB	AB	SK	MB	Région de l'Ouest	Canada
Population en 2001	4 101 600	3 059 100	1 017 100	1 149 100	9 307 500	31 110 600
Travailleurs en 2001	2 103 500	1 710 700	501 500	587 100	4 902 800	16 246 300
PIB en 2001 (milliards de dollars)	130,9	151,3	33,3	34,7	350,2	1 092,2
Superficie (km2)	944 735	661 848	651 036	647 797	2 905 416	9 984 670

capacité de l'Ouest d'assurer sa prospérité sera compromise. Il ne faut pas oublier non plus que la coopération entre les provinces de l'Ouest a pour effet de réduire les coûts et d'accroître la qualité de certains programmes publics, puisqu'elle permet de profiter des économies associées à un plus grand bassin de population.

En faisant front commun, les provinces de l'Ouest augmentent également le poids politique de la région. Ce principe n'a pas échappé aux dirigeants politiques de l'Ouest. L'établissement de positions communes aux provinces de l'Ouest sur des questions d'intérêt fédéralprovincial est une méthode utilisée depuis longtemps pour exercer sur le gouvernement fédéral une influence collective plus grande que la somme des diverses composantes provinciales. [10] La raison en est bien simple : un front commun à l'échelle régionale augmente à la fois le pouvoir et la légitimité politiques, et il dissuade d'autres gouvernements de tenter de " diviser pour mieux régner ". Par voie de conséquence, la coopération régionale dans le domaine des négociations fédérales-provinciales est devenue un pilier des relations intergouvernementales dans l'Ouest et elle a tendance à dominer les mécanismes formels de coopération : " la plus importante fonction de la Conférence des premiers ministres de l'Ouest est de fournir un mécanisme et une tribune permettant de coordonner les interactions des provinces de l'Ouest avec le gouvernement fédéral " (Elton, 1988, p. 352). On peut soutenir que cette préoccupation à l'égard des questions fédéralesprovinciales aussi bien parmi la classe politique que chez les analystes s'est manifestée au détriment des efforts visant à accroître la coopération régionale dans les domaines relevant de la compétence des provinces. Par ailleurs, elle fournit une base précieuse pour l'intensification de la coopération régionale dans d'autres secteurs.

Dans le même ordre d'idées, à mesure que les provinces joueront un rôle plus actif dans les affaires économiques à l'échelle internationale (par exemple dans les différends commerciaux, la mise en valeur des possibilités d'investissement, les mesures prises pour attirer des travailleurs qualifiés, ou encore les ententes conclues avec des entités infranationales dans d'autres pays), la capacité de miser sur la force du nombre suscitée par la coopération interprovinciale contribuera à accroître le pouvoir de négociation de la région.

En outre, le Canada étant divisé en provinces de tailles variées dont les ressources et les intérêts sont également différents, les plus petites provinces doivent unir leurs efforts pour qu'un équilibre puisse être maintenu au sein de la fédération. L'économie de l'Ontario, par exemple, est beaucoup plus importante que celle de n'importe laquelle des provinces de l'Ouest. [11] Par conséquent, l'Ontario n'a pas autant besoin de coopérer avec ses voisins que les provinces de l'Ouest ou celles de l'Atlantique. Tout comme les membres de l'Union européenne qui unissent leurs efforts pour relever les défis posés par d'autres économies plus fortes, les provinces de l'Ouest canadien devraient adopter des mesures concertées face à la position économique dominante de l'Ontario au sein de la fédération canadienne et à sa transformation en " Étatrégion " (lire à ce sujet Courchene et Telmer, 1998). L'objectif visé ici n'est pas d'affaiblir l'Ontario, mais bien de faire en sorte que les provinces de l'Ouest puissent rivaliser avec lui et ne soient pas reléguées au dernier rang des économies cherchant à assurer leur croissance économique sur le marché nordaméricain et mondial.

En coordonnant leurs efforts, les provinces de l'Ouest pourraient aider les habitants de la région à profiter pleinement des avantages qui découlent de la mondialisation tout en créant un meilleur équilibre au sein de l'économie nationale. Cette démarche concertée permettrait non seulement de renforcer les provinces et la région de l'Ouest canadien, mais le Canada tout entier. Comme l'a déjà fait valoir Lloyd Axworthy (1996, p. 3) :

> " Il est temps d'adopter un nouveau plan d'action et de mettre au point une stratégie commune pour assurer le renouveau économique et social [de l'Ouest canadien]. Le renforcement de l'Ouest canadien contribuera à accroître

10. Cette raison joue également un rôle clé dans les relations intergouvernementales au sein des provinces de l'Atlantique. Comme on peut le lire dans le rapport annuel 20012002 (p. 1) du Conseil des premiers ministres de l'Atlantique, l'un des objectifs visés par la coopération est d'exercer : " une plus grande influence sur les forces extérieures et les acteurs qui touchent nos provinces, en particulier le gouvernement fédéral ".

11. Comme l'affirment Courchene et Termer (1998, p. 1) : " Avec plus du tiers de la population du Canada et environ 40 % du produit intérieur brut (PIB), l'Ontario occupe, au sein de la fédération canadienne, une position qui ne trouve aucun équivalent dans d'autres systèmes fédéraux évolués. "

l'influence politique de la région au pays et à l'étranger, ce qui en fera un partenaire plus précieux au sein de la confédération. "

En résumé, le principe de Boucle d'Or, les effets de débordement à l'échelle régionale, l'existence d'une quantité appréciable d'intérêts communs et la petite taille des provinces de l'Ouest sont autant de facteurs qui, combinés les uns aux autres, constituent les fondements théoriques du plaidoyer en faveur de la coopération interprovinciale dans l'Ouest. Les points de convergence et les effets de débordement établissent des liens entre les provinces de l'Ouest dans un large éventail de secteurs d'intervention et provoquent des répercussions dans la région lorsque les provinces n'harmonisent pas leurs efforts. Ces deux facteurs donnent naturellement lieu à la création d'une région de l'Ouest canadien en matière de politiques publiques, région à la fois plus grande que ses composantes provinciales (ce qui se traduit par des économies d'échelle) mais permettant une coopération plus souple qu'à l'échelle pancanadienne.

Application des principes de la coopération interprovinciale dans l'Ouest

Les relations commerciales avec les États-Unis et l'actuel processus d'intégration économique NordSud permettent d'illustrer concrètement la raison d'être de la coopération entre les provinces de l'Ouest canadien.

C'est au gouvernement fédéral qu'il incombe de négocier et d'appliquer des traités internationaux. Néanmoins, lorsque de tels traités touchent des domaines qui relèvent de la compétence des provinces, les gouvernements provinciaux sont aussi appelés à jouer un rôle majeur dans cette démarche, notamment en contribuant à définir la position du gouvernement fédéral, en formulant des suggestions sur la façon dont les obligations découlant des traités sont exécutées à l'échelle interne, ainsi qu'en traitant directement avec des partenaires internationaux. Dans un récent article sur le rôle joué par les provinces canadiennes et les États américains dans l'actuel processus d'intégration nordaméricaine, de Boer (2002) soutient que les gouvernements relevant d'une autorité fédérale (c'estàdire ceux des provinces et des États) devraient intervenir plus activement dans le processus. Une question clé s'impose à ce sujet : les quatre provinces de l'Ouest sont-elles mieux d'agir individuellement ou collectivement pour relever les défis posés par l'intégration économique à l'échelle nordaméricaine (et, de façon plus générale, ceux de la mondialisation)?

Conformément au principe de Boucle d'Or, le nombre et la diversité des intérêts en présence compliquent beaucoup l'établissement d'une position pancanadienne acceptable dans l'éventualité d'un différend commercial avec les États-Unis (les ententes pancanadiennes sont " trop grosses "). Comme l'explique de Boer (2002, p. 7), " il n'est pas toujours possible, lorsque survient un différend commercial, de mettre au point une stratégie nationale reflétant les intérêts disparates des diverses provinces ". Par ailleurs, la réduction du processus à l'échelle des provinces ne permettrait pas de profiter des avantages inhérents à une démarche concertée par rapport aux États-Unis (les ententes au niveau des provinces sont " trop petites ").

Puisque les quatre provinces de l'Ouest partagent des intérêts semblables (par exemple les questions relatives aux exportations de ressources naturelles et de produits agricoles aux États-Unis), une approche concertée dans l'Ouest canadien à l'égard des relations commerciales avec les États-Unis (et les avantages qui en découleront) constitue une option viable. De même, les effets de débordement entre le Canada et les États-Unis dans des domaines comme la frontière, le tourisme, le transport, le développement économique et l'environnement ont généralement un caractère régional plutôt que national. Il est donc logique que les régions composées de multiples gouvernements infranationaux des deux côtés de la frontière collaborent entre elles, de façon complémentaire aux ententes bilatérales entre une seule province et un seul État, ainsi qu'aux relations entre les deux gouvernements nationaux.

Le faible poids démographique des quatre provinces de l'Ouest constitue une autre raison qui justifie le recours à une stratégie régionale plutôt qu'à une démarche strictement provinciale. Que les provinces de l'Ouest aient pour objectif d'influencer le résultat de négociations entre Ottawa et Washington ou de traiter directement avec le gouvernement ou des groupes d'intérêt dans

certains États, elles disposeront d'un meilleur pouvoir de négociation et d'un plus grand poids économique si elles agissent collectivement plutôt qu'à titre individuel.

6. CONCLUSION

> " J'ai toujours espéré que les quatre provinces de l'Ouest et les territoires puissent un jour s'associer, non pas politiquement, mais grâce au partage des mêmes objectifs économiques et sociaux, de quelques éléments d'une administration commune, ainsi que de synergies en matière d'infrastructure. Cet objectif ne semble pas sur le point de se réaliser, mais il vaut tout de même la peine qu'on y songe, surtout à notre époque de profondes difficultés sur le plan financier. "
>
> – Arthur Child, président du Conseil de la Canada West Foundation, à la réunion du Conseil tenue le 13 février 1993

La prospérité à long terme de l'Ouest canadien dépend en partie du degré de collaboration entre les gouvernements des quatre provinces de la région. Ce message a été répété à d'innombrables reprises lors de diverses consultations organisées auprès des Canadiens de l'Ouest par la Canada West Foundation, et pas seulement dans les provinces plus petites et en apparence plus vulnérables que sont la Saskatchewan et le Manitoba.

Il existe déjà un degré appréciable de coopération dans l'Ouest canadien (Fox et Roach, 2003). Pourtant, il y aurait place à une coopération beaucoup plus étroite dans des secteurs d'intervention comme le transport, les soins de santé, l'éducation postsecondaire, le commerce intérieur et la mise en valeur de la région à l'étranger. Une coopération interprovinciale accrue dans ces secteurs et dans d'autres domaines pourrait se traduire par des économies considérables, une amélioration de la qualité des services offerts aux habitants de l'Ouest, un accroissement de la compétitivité économique de la région, ainsi que de meilleures chances de relever avec succès toute une gamme de défis communs en matière de politiques publiques.

Compte tenu des pressions financières qui les menacent et de leur exposition accrue à une économie mondiale plus compétitive, il en coûterait trop cher aux provinces de l'Ouest qui voudraient " faire cavalier seules " dans certains secteurs, dans un contexte où même la plus grande province de la région constitue un acteur relativement modeste sur l'échiquier mondial. Les économies que réaliseront les provinces de l'Ouest en pensant et en agissant comme une seule région, plutôt que comme quatre entités cloisonnées, aideront la région à maintenir sa compétitivité et doteront les Canadiens de l'Ouest des outils nécessaires pour faire en sorte que la région continue de leur offrir un merveilleux cadre de vie. Si les provinces de l'Ouest ne prennent pas conscience des avantages de la coopération stratégique à l'échelle régionale et ne trouvent pas des moyens innovateurs de s'associer plus étroitement les unes aux autres dans un certain nombre de secteurs clés en matière de politiques, la prospérité de l'Ouest s'est trouvera réduite et les contributions de la région à la fédération canadienne seront affaiblies. La coopération interprovinciale ne constitue pas une panacée, mais elle offre à l'Ouest la possibilité de prendre des mesures concrètes en vue d'assurer sa prospérité à long terme.

Pour qu'une coopération plus étroite entre les provinces de l'Ouest devienne réalité, au moins deux conditions essentielles doivent être réunies. Premièrement, le milieu de la recherche doit réaliser une série d'études visant à démontrer les retombées de la coopération régionale en termes concrets. En recueillant davantage de preuves tangibles des avantages que retireraient les provinces d'une plus grande collaboration, les chercheurs contribueront à éliminer l'obstacle suscité par l'existence de quatre systèmes politiques provinciaux distincts et complexes, donnant parfois naissance à une mentalité de " ma province d'abord " qui se manifeste avec un zèle excessif. La recherche d'intérêts provinciaux peut s'avérer justifiée dans certaines circonstances, mais pas lorsque les avantages de la coopération régionale sont à la fois évidents, considérables et réalisables. Deuxièmement, les provinces de l'Ouest doivent explorer la question du développement d'institutions régionales, comme le démontre Gibbins (2001, p. 20) :

> " Les Canadiens de l'Ouest n'ont pas la capacité institutionnelle requise pour planifier régionalement, et les lacunes au chapitre de la représentation limitent la capacité du gouvernement fédéral de relever les défis régionaux. Par conséquent, la coopération et la coordination qui sont si essentielles à la prospérité régionale ne peuvent être favorisées sans un développement considérable des institutions. "

Les obstacles à la réalisation de ces objectifs sont nombreux, mais ils ne sont pas insurmontables. L'un des avantages de la division de l'Ouest en quatre provinces distinctes est de faire en sorte que les qualités et les intérêts propres à chacune des composantes régionales soient bien représentés. Le développement d'institutions régionales ne devrait donc pas amoindrir le rôle des provinces. L'objectif primordial est de trouver des façons de mettre à profit le système provincial, non de l'affaiblir.

La coopération entre les provinces de l'Ouest au chapitre des politiques publiques a toujours été justifiée, mais les possibilités et les défis de la concurrence mondiale et l'objectif constant d'offrir à la population des programmes à un coût abordable font dorénavant de cette coopération une priorité. La région de l'Ouest canadien ne peut plus attendre. Les gouvernements provinciaux de la région doivent prendre dès maintenant les mesures qui s'imposent pour supprimer les obstacles à la coopération entre les provinces et profiter des avantages associés à une approche régionale concertée face aux enjeux en matière de politiques publiques.

BIBLIOGRAPHIE

Anderson, F. J. (1988). *Regional Economic Analysis: A Canadian Perspective*, Toronto, Harcourt Brace Jovanovich.

Association des comptables généraux accrédités du Canada (2001). *Accord sur le commerce intérieur – L'issue ne tient qu'à nous*, Vancouver.

Axworthy, Lloyd (1996). " Western Cooperation: A Vision for Economic Renewal in Western Canada ", *New City Magazine*, vol. 17.

Barry, Donald et Ronald C. Keith, éd. (1999). *Regionalism, Multilateralism and the Politics of Global Trade*, Vancouver, UBC Press.

Berdahl, Loleen (2001). *Looking West: A Survey of Western Canadians*, Calgary, Canada West Foundation.

Black, Edwin et Alan Cairns (1977). " A Different Perspective on Canadian Federalism " dans J. Peter Meekison, éd., Canadian Federalism: Myth or Reality, 3e édition, Toronto, Methuen.

Blakeney, Allan (1977). " Western Provincial Cooperation " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Methuen.

Boas, Morten (2000). " The Trade-Environment Nexus and the Potential of Regional Trade Institutions ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Bowles, Paul (2000). " Regionalism and Development After the Global Financial Crises ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Breslin, Shaun et Richard Higgott (2000). " Studying Regions: Learning from the Old, Constructing the New ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Brown, Brian A. (1977). *The New Confederation: Five Sovereign Provinces*, Saanichton, Hancock House.

Cameron, David, éd. (1981). *Regionalism and Supranationalism: Challenges and Alternatives to the Nation-State in Canada and Europe*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Cameron, David (1977). " Whither Canadian Federalism? The Challenge of Regional Diversity and Maturity " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Methuen.

Canada West Foundation (1973). *A Report on the Western Economic Opportunities Conference*, Calgary, Canada West Foundation.

Chi, Keon S. (1996). " Interstate Cooperation: Resurgence of Multistate Regionalism ", *The Journal of State Government*, vol. 63, no 3.

Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (2002). *Rapport annuel 2000-2001*.

Conseil des premiers ministres de l'Atlantique (2001). *Travailler ensemble pour le Canada atlantique – Plan d'action pour la coopération régionale (2001-2003)*.

Conseil économique des provinces de l'Atlantique (1997). *Advancing Economic Cooperation in Atlantic Canada: A Survey of Business and Other Regional Leaders*.

Conseil économique des provinces de l'Atlantique (1987). *Atlantic Canada Today*, Halifax, Formac Publishing Limited.

Conseil économique des provinces de l'Atlantique (1982). " Arguments for Maritime Union " dans Paul W. Fox, éd., *Politics: Canada*, 5e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

Conseil économique du Canada (1977). *Vivre ensemble : une étude des disparités régionales*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

Conway, J. F. (1994). *The West: The History of a Region in Confederation*, 2e édition, Toronto, James Lorimer and Company.

Courchene, Thomas J. et Colin R. Telmer (1998). *From Heartland to North American Region State: The Social, Fiscal and Federal Evolution of Ontario*, Toronto, Université de Toronto.

de Boer, Stephen (2002). " Canadian Provinces, US States and North American Integration: Bench Warmers or Key Players? ", *Choices*, vol. 8, no 4.

Deutsch, John et autres (1971). " Report on Maritime Union " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2e édition, Toronto, Methuen.

Dufour, André (2002). " Beaucoup de bruit pour rien ", *Opinion Canada*, vol. 4, no 28.

Duncan, Stuart A. et E. Thomas Penner (1989). *Time for Action: Reducing Interprovincial Barriers to Trade*, Calgary, Canada West Foundation.

Duncan, Stuart A. (1988). *Free Trade and the Western Canadian Consumer*, Calgary, Canada West Foundation.

Elton, David (1991). " Western Grievances – A Long History " dans Paul W. Fox et Graham White, éd., *Politics Canada*, 7e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

Elton, David (1988). " Federalism and the Canadian West " dans R. D. Olling et M.W. Westmacott, éd., *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall.

Elton, David, éd. (1970). " One Prairie Province? A Question for Canada " (compte rendu de conférence et documents choisis), Lethbridge, *Lethbridge Herald*.

Florestano, Patricia S. et Laura Wilson-Gentry (1994). " The Acceptability of Regionalism in Solving State and Local Problems ", *Spectrum*, numéro d'été.

Fox, Lisa et Robert Roach (2003). *Un bon voisinage : tour d'horizon de la coopération interprovinciale dans l'Ouest canadien, de 1990 à 2002*, Calgary, Canada West Foundation.

Friesen, Gerald (1999). *The West: Regional Ambitions, National Debates*, Global Age, Toronto, Penguin/McGill Institute Book.

Fujita, Masahisa, Paul Krugman et Anthony J. Venables, éd. (1999). *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, MIT Press.

Garreau, Joel (1984). *Les neuf nations d'Amérique du Nord*, Ottawa, Edicompo.

Geddes, Gary, éd. (1977). *Divided We Stand*, Toronto, Peter Martin Associates Limited.

Gertler, L. O. (1972). *Regional Planning in Canada: A Planner's Testament*, Montréal, Harvest House Ltd.

Gibbins, Roger (2001). *Bâtir l'Ouest de demain – un plan pour la prospérité économique régionale*, Calgary, Canada West Foundation.

Gibbins, Roger et Sonia Arrison (1995). *Western Visions: Perspectives on the West in Canada*, Peterborough, Broadview Press.

Gibbins, Roger (1982). *Regionalism: Territorial Politics in Canada and the United States*, Toronto, Butterworth.

Gibbins, Roger (1980). *Prairie Politics and Society: Regionalism in Decline*, Scarborough, Butterworth.

Gouvernements de l'Alberta, de la C.-B., du Manitoba, des T.N.O., de la Saskatchewan et du Yukon (1993). *Working Together: An Inventory of Intergovernmental Cooperation in Western Canada 1980-1993*.

Hettne, Bjorn et Fredrik Soderbaum (2000). " Theorising the Rise of Regionness ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Hodgetts, J. E. (1977). " Regional Interests and Policy in a Federal Structure " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Metheun.

Institut économique de Montréal (2001). *Pour un libreechange Canadien*, Montréal.

Katzenstein, Peter J. (2000). " Regionalism and Asia ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Kitgour, David (1990). *Inside Outer Canada*, Edmonton, Lone Pine.

Leslie, Peter (1987). *Federal State, National Economy*, Toronto, University of Toronto Press.

Macmillan, Katie (1985). *The Canadian Common Market: Interprovincial Trade and International Competitiveness*, Calgary, Canada West Foundation.

Markusen, Ann (1987). *Regions: The Economics and Politics of Territory*, Totowa (New Jersey), Rowman and Littlefield.

McAllister, Ian (1982). *Regional Development and the European Community: A Canadian Perspective*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

McCann, Larry et Angus Gunn, éd. (1998). *Heartland and Hinterland: A Regional Geography of Canada*, Scarborough, Prentice-Hall Canada Inc.

McCormick, John (1999). *Understanding the European Union: A Concise Introduction*, New York, St. Martin's Press.

McCormick, Peter (1991). " The Different Dimensions of Regionalism in Canada " dans Paul W. Fox et Graham White, éd., *Politics Canada*, 7e édition, Toronto, McGraw-Hill Ryerson.

McCormick, Peter, Ernest C. Manning et Gordon Gibson (1981). *Regional Representation: The Canadian Partnership*, Calgary, Canada West Foundation.

McMillan, Charles (2001). *Cap sur l'avenir : la nouvelle révolution de l'Atlantique*, Halifax, Scotia Glenayr, Inc.

Melnyk, George (1993). *Beyond Alienation: Political Essays on the West*, Calgary, Detselig Enterprises Ltd.

Norrie, Kenneth, éd. (1986). *Les disparités et les adaptations interrégionales*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada.

Olling, R. D. et W. Westmacott, éd. (1988). *Perspectives on Canadian Federalism*, Scarborough, Prentice-Hall.

Parkin, Michael et Robin Bade (1997). *Economics: Canada in the Global Environment*, 3e édition, Don Mills, Addison-Wesley Publishers.

Parsons, Graham (1994). *Western Canada Economic Destiny Project: Towards a New Vision*, Calgary, Canada West Foundation.

Parsons, Graham (1993). *A Western Economic Cooperation Agenda: Strengthening the Economic Union Within Western Canada*, Calgary, Canada West Foundation.

Phillips, Nicola (2000). " Governance after Financial Crisis: South American Perspectives on the Reformulation of Regionalism ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Rawlyk, George A., Bruce W. Hodgins et Richard P. Bowles (1979). *Regionalism in Canada: Flexible Federalism or Fractured Nation?*, Scarborough, Prentice-Hall.

Reardon, James et autres (2002). " The Formation of Regional Trading Blocs: A Theoretical Perspective Using Game Theory ", *American Business Review*, numéro de janvier.

Roach, Robert (2002). *Au-delà de nos frontières : Exportations de l'Ouest canadien sur le marché mondial*, Calgary, Canada West Foundation.

Roach, Robert et Loleen Berdahl (2001). *State of the West: Western Canadian Demographic and Economic Trends*, Calgary, Canada West Foundation.

Rosamond, Ben (2002). " Imagining the European Economy: 'Competitiveness' and the Social Construction of 'Europe' as an Economic Space ", *New Political Economy*, vol. 7, no 2.

Rosamond, Ben (2000). *Theories of European Integration*, New York, Palgrave Macmillan.

Ross, Michael L. (1994). " Interstate Regionalism: The I-81 QUADCO Example ", *Economic Development Review*, numéro d'hiver.

Schwartz, Mildred A. (1974). *Politics and Territory: The Sociology of Regional Persistence in Canada*, Montréal, McGill-Queen's University Press.

Scott, Allen (2001). *Les régions et l'économie mondiale : la nouvelle géopolitique globale de la production et de la compétition économique*, Paris, L'Harmattan.

Scott, James Wesley (1999). " European and North American Contexts for Cross-Border Regionalism ", *Regional Studies*, vol. 33, no 7.

Shaw, Timothy M. (2000). " New Regionalisms in Africa in the New Millennium: Comparative Perspectives on Renaissance, Realisms and/or Regressions ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Simeon, Richard (1977). " Regionalism and Canadian Political Institutions " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Metheun.

Storper, Michael (1997). *The Regional World: Territorial Development in a Global Economy*, New York, The Guilford Press.

Strom, Harry E. (1971). " A Case for the West " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 2e édition, Toronto, Metheun.

Taras, David et Beverly Rasporich, éd. (1997). *A Passion for Identity: An Introduction to Canadian Studies*, 3e édition, Toronto, International Thomson Publishing.

Tomblin, Stephen G. (1995). *Ottawa and the Outer Provinces: The Challenge of Regional Integration in Canada*, Toronto, James Lorimer & Company.

Wallace, Helen (2000). " Europeanisation and Globalisation: Complementary or Contradictory Trends? ", *New Political Economy*, vol. 5, no 3.

Wallace, Iain (2002). *A Geography of the Canadian Economy*, Don Mills, Oxford University Press.

Westfall, William, éd. (1983). *Perspectives sur les régions et le régionalisme au Canada*, Ottawa, Association d'études canadiennes.

Westmacott, M. et P. Dore (1977). " Intergovernmental Cooperation in Western Canada: The Western Economic Opportunities Conference " dans J. Peter Meekison, éd., *Canadian Federalism: Myth or Reality*, 3e édition, Toronto, Metheun.

Woodcock, George (1977). " The Sweet Gift of Governing Oneself, or True Versus False Federalism " dans Garry Geddes, éd., *Divided We Stand*, Toronto, Peter Martin Associates Limited.